

Københavns Kommune

OPP-forundersøgelse vedrørende opførelse af en ny skøjtehal

15. august 2012



Indholdsfortegnelse

Introduktion	3
Hovedkonklusioner	4
Beskrivelse af organiseringsformer	5
Organiseringsformer	5
Offentlig referencemodel	6
OPP-model	6
Tidsplan	8

Markedsundersøgelse	10
Deltagere i markedsundersøgelsen	10
Hovedbudskaber fra markedsundersøgelsen	10

Kvalitativ vurdering	12
Kvalitativ vurdering af den offentlige referencemodel	12
Kvalitativ vurdering af OPP-modellen	14
Opsummering af kvalitativ vurdering af den offentlige referencemodel og OPP-modellen	16

Økonomisk vurdering	17
Anlægs- og driftsøkonomi	17
Totaløkonomisk potentiale	17

Opsamling: anbefaling af organiseringsform	19
Appendiks 1	20

Introduktion

Københavns Kommune har siden 2008 overvejet at opføre en ny skøjtehal. Skøjtehallen var oprindeligt tiltænkt en placering ved Ryparken – men forventes nu placeret tæt på den nye multiarena i Ørestad Syd. Der er hidtil arbejdet på at designe og projektere den nye skøjtehal, under hensynstagen til at skøjtehallen skal sætte nye standarder for energioptimering, hvad angår drift af skøjtehallen, og der foreligger på denne baggrund et næsten færdigt hovedprojekt.

Københavns Kommune overvejer, hvorvidt projektet skal realiseres gennem et offentligt-privat partnerskab (OPP) med offentlig finansiering, hvor design, opførelse, drift og vedligehold af den nye skøjtehal udbydes samlet i én kontrakt med længere varighed.

Københavns Kommune har derfor gennemført en forundersøgelse med det formål at vurdere, hvorvidt den nye skøjtehal hensigtsmæssigt kan opføres som et OPP. Med henblik på at vurdere om projektet er egnet som OPP, er der gennemført en markedsundersøgelse blandt potentielle tilbudsgivere samt foretaget en kvalitativ vurdering på basis af en række kvalitative vurderingskriterier. Markedsundersøgelsen og den kvalitative vurdering indgår som en del af grundlaget for anbefalingerne i nærværende notat.

Til brug for en vurdering af, hvorvidt projektet skal realiseres som OPP, har der været fokus på at afklare en række centrale spørgsmål, herunder:

- Hvordan vil tids- og projektplanen se ud for et fremtidigt OPP-projekt, og vil det medføre en forsinkelse i forhold til forventet ibrugtagning, hvis projektet realiseres som OPP i stedet for som et traditionelt offentligt projekt?
- Hvordan kan det eksisterende forarbejde bedst tænkes ind ved et fremtidigt udbud, samtidig med at en OPP-leverandør forpligtes til at påtage sig et totaløkonomisk ansvar?
- Er der mulighed for at realisere et kommercielt potentiale ved et udbud som OPP, og er dette muligt inden for de nuværende designmæssige rammer?
- Vil der kunne forventes en god konkurrence ved et fremtidigt udbud som OPP, og hvordan struktureres projektet mest hensigtsmæssigt i forhold til risikodeling i anlægs- og driftsfasen?

Nærværende notat sammenfatter resultaterne af forundersøgelsen, der blev gennemført i perioden juni til august 2012.

Hovedkonklusioner

PwC har i samarbejde med Københavns Ejendomme gennemført en forundersøgelse, som har til formål at vurdere, hvorvidt den nye skøjtehal i Ørestad Syd hensigtsmæssigt kan realiseres som OPP. Som led i forundersøgelsen er der gennemført en markedsundersøgelse blandt potentielle tilbudsgivere samt en kvalitativ vurdering af en realisering som OPP, henholdsvis som traditionelt offentligt projekt. Nedenstående afsnit sammenfatter konklusionerne fra det gennemførte arbejde.

Københavns Kommune har igennem længere tid planlagt at opføre den nye skøjtehal som et traditionelt projekt og har således påbegyndt projekteringsarbejdet samt valgt rådgivere til gennemførelse af denne proces.

Set ud fra et planlægningsmæssigt perspektiv vil en realisering som OPP medføre, at ibrugtagning først forventet kan ske pr. 1. november 2014 – frem for en ibrugtagning ved den offentlige referencemodel pr. 1. august 2014. Den senere ibrugtagning skyldes primært en længere kommunal beslutningsproces ved valg af OPP samt en længere projekteringsperiode, sammenlignet med den offentlige referencemodel, hvor det påbegyndte projekteringsarbejde i højere grad forventes genbrugt.

Set ud fra et totaløkonomisk perspektiv vurderes de to sammenlignede modeller at være nogenlunde lige-stillede. På baggrund af den kvalitative vurdering, der er foretaget, forventes en realisering som OPP at medføre lavere omkostninger i driftsfasen som et resultat af de bedre muligheder for at sammentænke anlæg og drift samt udnyttelsen af en mere hensigtsmæssig risikodeling. I anlægsfasen forventes en realisering som OPP at medføre højere omkostninger til forberedelse af udbuddet samt potentielt set højere omkostninger til projektering (dette vil i sidste ende afhænge af, i hvor høj grad det allerede udarbejdede projektmateriale kan genbruges ved et udbud som OPP).

Såfremt det er vigtigt for Københavns Kommune

1. at den fremtidige skøjtehal opføres i overensstemmelse med det foreliggende hovedprojekt
2. at skøjtehallen står færdig i august 2014 frem for i november 2014 (det vil sige klar til ibrugtagning før sæsonstart 2014)
3. at kommunen har større indflydelse på detailprojektering, materialevalg mv.

bør den offentlige referencemodel vælges frem for OPP.

Såfremt det er vigtigt for Københavns Kommune at opnå

1. budgetsikkerhed
2. bibeholdelse af skøjtehallens stand over en længere periode
3. innovative projektforslag
4. sikkerhed for projektlevering til aftalt tid
5. bedre kvalitet i løbende drift og vedligehold som følge af en incitamentsbaseret betalingsmodel

bør et udbud som OPP vælges.

Beskrivelse af organiseringsformer

Organiseringsformer

Den nye skøjtehal kan realiseres gennem en række forskellige organiseringsformer. Nærværende notat tager udgangspunkt i to organiseringsformer; dels som OPP, dels som et traditionelt byggeri.

Der er fokuseret på organiseringsformer, som er baseret på offentlig finansiering, hvorfor organiseringsformer, indeholdende privat finansiering, ikke er beskrevet i notatet. En realisering som traditionelt byggeri beskrives nedenfor som den offentlige referencemodel.

OPP og den offentlige referencemodel repræsenterer to forskellige måder at organisere design, projektering, opførelse, finansiering, drift og vedligehold af den nye skøjtehal på.

Nedenfor beskrives disse to organiseringsformer i forhold til en række konkrete delparametre. Dette gøres for at synliggøre forskelle og ligheder mellem de to organiseringsformer samt for at give et konkret grundlag for den kvalitative analyse.

Organiseringsformerne beskrives i forhold til følgende delparametre:

Organiseringsform – delementer	
Anlæg	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan håndteres design, projektering og opførelse af skøjtehallen? Hvilke delkontrakter udbydes?
Finansiering og garantier	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan finansieres skøjtehallen? Hvilke former for garantier stiller tilbudsgiver i forhold til selve byggeriet?
Ejerskab	<ul style="list-style-type: none"> Hvilken part ejer grunden? Hvilken part ejer skøjtehallen?
Drift og vedligehold	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan udbydes drift og vedligehold af skøjtehallen og omkringliggende arealer? Hvordan håndteres drift og vedligehold af skøjtehallen og omkringliggende arealer?
Aftaleperiode	<ul style="list-style-type: none"> Hvilken varighed har de enkelte delkontrakter?

Offentlig referencemodel

I nedenstående figur beskrives håndteringen af en række af de elementer, der indgår i den offentlige referencemodel. Som beskrevet ovenfor, repræsenterer den offentlige referencemodel den metode og proces for realiseringen af den nye skøjtehal, som vil blive valgt, såfremt projektet ikke realiseres som et OPP.

Beskrivelse af organiseringsform – offentlig referencemodel	
Anlæg	<ul style="list-style-type: none"> • Københavns Kommune indgår aftale om bygherrerådgivning. • Det tidligere udarbejdede projektmateriale samles og udgør sammen med et skitseprojekt grundlaget for et totalentrepriseudbud. • Totalentreprenøren gennemfører ændringerne i hovedprojektet og opfører den nye skøjtehal som totalentreprise.
Finansiering og garantier	<ul style="list-style-type: none"> • Københavns Kommune finansierer det nye byggeri via den kommunale kassebeholdning. • Totalentreprenørens mangelsansvar ophører efter fem års gennemgang.
Ejerskab	<ul style="list-style-type: none"> • By & Havn I/S ejer grunden, der stilles til rådighed for projektet. • Københavns Kommune ejer skøjtehallen.
Drift og vedligehold	<ul style="list-style-type: none"> • Københavns Kommune har det daglige ansvar for bygningsdrift og vedligehold af skøjtehallen. Driften kan udbydes, men vil forventeligt blive varetaget af Københavns Kommune.
Aftaleperiode	<ul style="list-style-type: none"> • Aftalerne vedrørende bygherrerådgivning og totalentreprise ophører ved aflevering – dog under hensynstagen til totalentreprenørens forpligtigelser og garantier.

OPP-model

I nedenstående figur beskrives håndteringen af en række af de elementer, der indgår ved en realisering som OPP. Som det fremgår, er den forventede aftalestruktur og -periode markant anderledes end ved realisering af det offentlige referenceprojekt.

OPP-modellen er grundlæggende bygget op omkring indgåelsen af en enkelt kontrakt, der inkluderer en lang række delydelser i både anlægs- og driftsfasen over den samlede aftaleperiode, der oftest har en længde på 25-30 år. Den lange aftaleperiode kan forklares af, at OPP-leverandøren skal kunne realisere de totaløkonomiske potentialer ved valg af f.eks. energi- og vedligeholdsvenlige anlægs løsninger.

OPP-modellen har i forskellige variationer været anvendt ved realisering af 14 projekter i Danmark siden 2005.

Beskrivelse af organiseringsform – OPP med offentlig finansiering	
Anlæg	<ul style="list-style-type: none"> • Københavns Kommune indgår aftale om bestillerrådgivning. • Det tidligere udarbejdede projektmateriale samles og udgør grundlaget for udarbejdelsen af åbne funktionsbaserede krav til skøjtehallen. • Københavns Kommune udbyder den samlede OPP-kontrakt, som omfatter design, opførelse, drift og vedligehold af skøjtehallen. • Det tidligere udarbejdede projektmateriale indgår eventuelt som inspirationsgrundlag for de fremtidige tilbudsgivere ved udbuddet af OPP-kontrakten.

Beskrivelse af organiseringsform – OPP med offentlig finansiering

Finansiering og garantier	<ul style="list-style-type: none"> • OPP-leverandøren tilvejebringer byggefinansiering og modtager ved ibrugtagning et beløb, svarende til opførelsesomkostningerne. • Københavns Kommune tilvejebringer midlerne til betaling ved ibrugtagning via den kommunale kassebeholdning. • OPP-leverandøren stiller en garanti i hele aftaleperioden (20-30 år) for, at skøjtehallen efterlever de funktions- og servicebaserede krav samt er i forsvarlig stand ved aftaleperiodens ophør. • OPP-leverandøren modtager en løbende betaling for drift og vedligehold af skøjtehallen.
Ejerskab	<ul style="list-style-type: none"> • By & Havn I/S ejer grunden, der stilles til rådighed for projektet. • Københavns Kommune ejer skøjtehallen.
Drift og vedligehold	<ul style="list-style-type: none"> • Drift og vedligehold, inklusive visse serviceydelser, er ydelser, indeholdt i OPP-kontrakten. • OPP-leverandøren har det daglige ansvar for drift og vedligehold af skøjtehallen.
Aftaleperiode	<ul style="list-style-type: none"> • Aftaleperioden er 20-30 år.

De to beskrevne organiseringsformer har dannet grundlag for drøftelserne i markedsundersøgelsen samt den efterfølgende kvalitative vurdering.

Tidsplan

Nedenstående tabel illustrerer den forventede tidsplan ved henholdsvis valg af den offentlige referencemodell og OPP-modellen som organiseringsform:

	Offentlig referencemodell	OPP-model
2012	Maj: Bygherrerådgiverudbud.	September: Beslutning om valg af OPP.
	Juni: Bygherrerådgiverkontrakt indgås.	November: Bestillerrådgiverkontrakt indgås.
	September: Tilrettet skitseprojekt er udarbejdet.	November: Udarbejdelsen af udbudsmateriale påbegyndes.
	September: Annoncering af udbud efter udbudsformen "Begrænset udbud" – anmodning om ansøgninger om prækvalifikation.	December: Annoncering af udbud efter udbudsformen "Begrænset udbud" – anmodning om ansøgninger om prækvalifikation.
	Oktober: Udarbejdelse af udbudsmateriale til totalentreprise påbegyndes.	
	Oktober: Prækvalifikation af tilbudsgivere.	
	December: Udsendelse af udbudsmateriale til tilbudsgivere – påbegyndelse af tilbudsfasen.	
2013	Februar: Frist for aflevering af tilbud samt vurdering af indkomne tilbud.	Januar: Prækvalificering af tilbudsgivere samt udsendelse af udbudsmateriale til prækvalificerede.
	Marts: Kontrahering.	Marts: Frist for aflevering af tilbud samt vurdering af de indkomne tilbud.
	April: Byggeandragende.	Maj: Kontrahering.
	Juli: Byggetilladelse.	Juni: Projekteringsfase påbegyndes.
	August: Påbegyndelse af udførelsesfasen.	Oktober: Anlægsfase påbegyndes – første spadestik.
2014	August: Aflevering.	November: Aflevering.

Den længere OPP-proces på ca. tre måneder skyldes primært en længere kommunal beslutningsproces ved valg af OPP samt forventet ekstra arbejde i projekteringsfasen. Såfremt den kommunale beslutningsproces ved valg af OPP modsvarede den offentlige referencemodell, ville en realisering som OPP ligeledes kunne sikres til sæsonstart 2014.

Et udbud som OPP er en mere kompleks proces end et traditionelt udbud. Dette skyldes primært, at OPP-kontrakten er mere omfattende, idet den også dækker en længere driftsfasen samt foregår med udgangspunkt i en OPP-kontrakt frem for en traditionel entreprisekontrakt.

Et udbud som OPP vil, sammenlignet med et traditionelt udbud, ligeledes være lidt mere ressourcekrævende for Københavns Kommune i forbindelse med planlægningen af projektet. Dette skyldes primært, at

Københavns Kommune ved et udbud som OPP i højere grad medtænker den fremtidige drift, herunder hvilke krav og forventninger kommunen har hertil.

Udbudsmaterialet, der udarbejdes som led i forberedelserne til udbuddet, vil ved et udbud som OPP ligeledes være mere omfattende end ved et traditionelt udbud. Dette skyldes bl.a., at der vil skulle udarbejdes udbudsdokumenter, der beskriver de funktionsbaserede krav til skøjtehallen i driftsfasen, en incitamentsbaseret betalingsmodel samt ske en beskrivelse af krav til skøjtehallens stand ved aftaleperiodens ophør mv. Der er dog med udgangspunkt i den af EBST udarbejdede standardkontrakt for OPP samt de tidligere erfaringer fra OPP-projekter et godt og velafprøvet grundlag for udarbejdelsen af disse dokumenter, hvilket er med til at begrænse ressourceforbruget for både Københavns Kommune og tilknyttede rådgivere.

Markedsundersøgelse

Som led i forundersøgelsen er der gennemført en markedsundersøgelse blandt potentielle tilbudsgivere ved et kommende udbud af skøjtehallen.

I markedsundersøgelsen er følgende hovedtemaer blevet drøftet med deltagerne:

1. Udbudsgrundlag
2. Totaløkonomi
3. Risikodeling og ansvarsfordeling i driftsfasen
4. Kommercielt potentiale
5. Interesse for projektet.

Markedsundersøgelsen har således haft til formål at teste markedets interesse samt samle input til den kvalitative vurdering.

Deltagere i markedsundersøgelsen

Der er gennemført semistrukturerede interview – på baggrund af udsendt informationsmateriale – med følgende grupper af aktører:

1. Facility managers
2. Entreprenører
3. Kommercielle operatører
4. Ingeniører.

Interview med de potentielle tilbudsgivere er blevet gennemført som telefoninterview af ca. 30 minutters varighed. Der er foretaget i alt 13 interview, jf. nedenstående oversigt:

Facility managers	Entreprenører	Kommercielle operatører	Ingeniører
Dan-Ejendomme	MTH	DGI-byen	Grontmij
Kemp & Lauritzen	NCC	Live Nation	Esbensen Rådgivende Ingeniører
	KPC	EventForce	Bascon
	GVL	Gribskov Gruppen	

Hovedbudskaber fra markedsundersøgelsen

Med udgangspunkt i den gennemførte markedsundersøgelse kan følgende hovedbudskaber opstilles:

- Definering af funktionskrav til skøjtehallen foretrækkes generelt frem for ”færdige streger” – det giver tilbudsgiverne større frihed og fremmer innovative løsninger. Generelt ser de potentielle tilbudsgivere skeptisk på et OPP-udbud, hvor hovedprojektet er lagt til grund for udbuddet.
- Tilbudsgiverne kan som udgangspunkt ikke påtage sig et totaløkonomisk ansvar, såfremt hovedprojektet bliver lagt til grund for udbuddet. Projektet skal eventuelt rulles tilbage på niveau med et ”dispositionsforslag” – eventuelt suppleret med forslag til materialer mv., hvor tilbudsgiverne har mulighed for at optimere på designet af skøjtehallen.
- En stor del af de fremtidige drifts- og vedligeholdelseskostninger vedrører forsyning, hvilket giver et øget incitament til at sammentænke anlægs- og driftsfasen via en samlet kontrakt. Særligt design af

de tekniske anlæg har stor betydning for realiseringen af det totaløkonomiske potentiale ved projektet.

- Det er ikke en mulighed at overføre de kommercielle risici til OPP-leverandøren. OPP-leverandøren er indforstået med, at kommunen eller andre vil bruge hallen til kommercielle aktiviteter, men vil ikke være en del af dette.
- OPP-leverandøren bør varetage de klassiske bygningsmæssige opgaver i driftsfasen, inklusive tekniske installationer, rengøring mv. Initiativet til aktiviteter i hallen skal komme fra kommunen eller fra frivillige organisationer. OPP-leverandøren er som udgangspunkt ikke villig til at påtage sig denne rolle.
- En OPP-model med offentlig finansiering vurderes som en fornuftig tilgang i det nuværende finansielle marked. Ligeledes vurderes det, at antallet af tilbudsgivere er højere, sammenlignet med en OPP-model, baseret på privat finansiering.

For yderligere budskaber fra markedsundersøgelsen henvises til appendiks 1.

Kvalitativ vurdering

Der er foretaget en kvalitativ vurdering af de to organiseringsformer i forhold til følgende vurderingskriterier:

Kriterium	Definition
Sammenhæng mellem anlæg og drift	<ul style="list-style-type: none"> Vedrører muligheden for at sammentænke de enkelte kontraktelementer i anlægs- og driftsfasen med henblik på at optimere projektets samlede økonomi.
Risikodeling	<ul style="list-style-type: none"> Vedrører muligheden for optimal risikoallokering.
Planlægning	<ul style="list-style-type: none"> Vedrører planlægning i udbudsfasen, herunder procedurekrav og politiske processer.
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none"> Vedrører tidsplanen for gennemførelsen af udbud og etablering af skøjtehallen.
Konkurrence- og markedsforhold	<ul style="list-style-type: none"> Vedrører markeds- og leverandørforhold ved udbud af de enkelte kontrakter, herunder muligheden for at opnå konkurrence om enkelte delkontrakter.
Budgetsikkerhed	<ul style="list-style-type: none"> Vedrører en vurdering af graden af den budgetsikkerhed, der opnås i henholdsvis anlægs- og driftsfasen.
Kommunal medbestemmelse	<ul style="list-style-type: none"> Vedrører muligheden for kommunal medbestemmelse i forhold til udformning af funktionsbaserede krav samt valg af detaljløsninger.
Fleksibilitet	<ul style="list-style-type: none"> Vedrører fleksibilitet i driftsfasen, herunder løbende håndtering af ændringer i kommunal benyttelse, ændringer af serviceniveau mv.
Bygningsvedligehold	<ul style="list-style-type: none"> Vedrører, hvorvidt skøjtehallen vedligeholdes løbende og holdes i en stand, som ikke bærer præg af vedligeholdsefterslæb.

Kvalitativ vurdering af den offentlige referencemodel

Nedenstående tekstboks indeholder den kvalitative vurdering af den offentlige referencemodel via et udbud som totalentreprise i forhold til de opstillede kvalitative kriterier.

Sammenhæng mellem anlæg og drift
<ul style="list-style-type: none"> KE har ansvaret for udbuddet i totalentreprise og skal selv varetage driften efterfølgende. Der er dog ingen aftalemæssig sammenhæng mellem anlæg og drift. Mulighed for sub-optimering ved indgåelsen af de enkelte kontrakter uden hensynstagen til den samlede projektøkonomi. Det totaløkonomiske ansvar overføres i høj grad til den offentlige bestiller. Den offentlige referencemodel rummer kun begrænsede muligheder for, at de fremtidige leverandører og entreprenører kan komme med innovative ideer, der kan være med til at optimere totaløkonomien, da der allerede foreligger et hovedprojekt.

Risikodeling

- Den offentlige referencemodel giver kun begrænsede muligheder for at overføre risici til øvrige parter. Til trods for at totalentreprisekontrakten giver de traditionelle muligheder for en hensigtsmæssig risikodeling i anlægsfasen, overføres der ikke et totaløkonomisk ansvar. KE påtager sig budgetrisici i driftsfasen og til dels i anlægsfasen.
- Indgåelsen af separate aftaler om etablering af skøjtehallen og den efterfølgende drift betyder, at der ikke overføres et totaløkonomisk ansvar til entreprenørerne og de øvrige kontraktparter.

Planlægning

- Ved et traditionelt offentligt projekt forventes udbuddet gennemført via proceduren ”begrænset udbud”. Da der er tale om en totalentreprise, forventes der ikke at være det store koordinerings- og planlægningsarbejde ved udbuddet.
- Udbuddet vil, hvad angår omfang og kompleksitet, være genkendeligt for de forventede tilbudsgivere – såvel som for bygherrerådgivere.

Tidsplan

- Ved realisering af skøjtehallen gennem en totalentreprise vil der forventeligt kunne ske et udbud af entrepriseopgaven i december 2012 med aflevering af projektet i august 2014.

Konkurrence- og markedsforhold

- Da der er tale om et genkendeligt udbud via totalentreprise, hvor anlægssummen er under 100 millioner kr., vil der kunne forventes en god konkurrence ved udbuddet.

Budgetsikkerhed

- Afhængig af betingelserne for totalentrepriseudbuddet vil en del af risikoen for budgetoverskridelser ligge hos kommunen.
- I driftsfasen påtager Københavns Kommune sig risici, forbundet med bygningsdrift og vedligehold samt forsyning. Større renoveringer, grundet vedligeholdsefterslæb eller højere omkostninger til forbrug mv., påhviler således Københavns Kommune, hvilket skaber begrænset budgetsikkerhed.

Kommunal medbestemmelse

- I forhold til skøjtehallens funktionalitet og detaljeringsgrad vil kommunen ved en totalentreprise med klart udstukne rammer for det fremtidige arkitektoniske udtryk have stor medbestemmelse, hvad angår udformningen af den fremtidige skøjtehal, herunder valg af detailforslag.

Fleksibilitet

- Som ejer og daglig driftsherre har Københavns Kommune fuld fleksibilitet i forhold til gennemførelse af ændringer i driftsfasen, ekstra/mindre vedligehold mv.

Bygningsvedligehold

- Københavns Kommune vil gennem det årlige budget fastlægge forventet niveau for vedligehold. Historisk set har dette medført et større vedligeholdsefterslæb på lignende kommunale bygninger. Såfremt dette også er tilfældet for den nye skøjtehal, vil en god fremtidig stand og lang holdbarhed i forhold til bygningen ikke kunne garanteres.

Kvalitativ vurdering af OPP-modellen

Nedenstående tabeller indeholder den kvalitative vurdering af OPP-modellen i forhold til de kvalitative kriterier:

Sammenhæng mellem anlæg og drift

- Udbuddet af en samlet kontrakt vedrørende etablering af skøjtehallen tilskynder i høj grad til sammentænkning og optimering af projektets delelementer i både anlægs- og driftsfasen.
- Udbuddets omfang og aftaleperiode understøtter nytænkning/innovation i forhold til valg af løsningsforslag.
- Kravspecifikationerne bør blive udarbejdet som åbne funktionsbaserede krav, som det vindende konsortium skal efterleve i hele aftaleperioden. De funktionsbaserede krav understøtter den totaløkonomiske tankegang, idet det vindende konsortium påtager sig risici, forbundet med at tilvejebringe, drive og vedligeholde skøjtehallen, der er nødvendig for at efterleve de funktionsbaserede krav.

Risikodeling

- OPP-modellen giver gode muligheder for at overføre risici til en privat part. Dette skyldes særligt den lange aftaleperiode samt kontraktens omfang.
- Alle planlægningsrisici i forbindelse med sammentænkning af projekterings- og anlægsarbejde, indgåelse af rådgiveraftaler mv. overføres til OPP-leverandøren.
- Københavns Kommune forventes at påtage sig eventuelle kommercielle risici.
- Særligt muligheden for at overføre risici vedrørende forsyning vurderes at være meget attraktiv grundet det forholdsvis høje forbrug.

Planlægning

- Udbuddet af kontrakten vil kræve et grundigt forarbejde samt gennemtænkning af krav til selve driften, herunder samspillet mellem anlægs- og driftsfasen. Forberedelsen af udbuddet af kontrakten vil således kræve flere ressourcer end ved et traditionelt projekt grundet kontraktens omfang, kompleksitet samt aftaleperiode.
- Den lange aftaleperiode (forventeligt 20-30 år) begrænser som udgangspunkt fleksibiliteten i driftsfasen og skaber øget kompleksitet ved ændringsønsker til skøjtehallen senere hen.

Tidsplan

- Ved realisering af skøjtehallen som OPP vil der forventeligt kunne være ibrugtagning pr. 1. november 2014.

Konkurrence- og markedsforhold

- Kontraktens omfang og aftaleperiode vurderes at være attraktiv for en lang række af tilbudsgivere, hvilket vil højne konkurrencen.
- Der er en række etablerede konsortier, som allerede nu har vist interesse ved et eventuelt udbud som OPP.

Budgetsikkerhed

- Risikoen for budgetoverskridelser i anlægs- og driftsfasen overføres til OPP-leverandøren.
- Efter indgåelse af OPP-kontrakten er de fremtidige omkostninger til anlæg og drift af skøjtehallen kendte.

Kommunal medbestemmelse

- Københavns Kommune har som ved et traditionelt udbud fuld medbestemmelse i forhold til udarbejdelsen af funktions- og servicekrav.
- I forhold til detailplanlægningen af projektet har Københavns Kommune dog mindre indflydelse end traditionelt, idet OPP-leverandøren har ansvaret for det endelige design, materialevalg mv.

Fleksibilitet

- For at øge den kommunale fleksibilitet bør der ved indgåelse af OPP-kontrakten udarbejdes et ydelseskatalog, som beskriver omkostningerne ved at justere omfanget, den kommunale brugsret eller det generelle serviceniveau.
- OPP-kontrakten forhindrer ikke den offentlige bestiller i at være tovholder på fremtidige uforudsete arrangementer af kommunal eller kommerciel natur i skøjtehallen.
- Alt andet lige begrænses den kommunale fleksibilitet i driftsfasen i forhold til ændring af serviceniveau, omfang af drifts- og vedligeholdelsesopgaver mv.

Bygningsvedligehold

- Gennem krav om garantistillelse i driftsfasen samt beskrivelse af krav til skøjtehallens stand ved aftaleperiodens ophør overføres ligeledes risici, forbundet med bygningsdrift og -vedligehold.
- Såfremt bygningens stand ikke modsvarer de funktionsbaserede krav, kan der ske nedslag i den løbende betaling til OPP-leverandøren som kompensation herfor.

Opsummering af kvalitativ vurdering af den offentlige referencemodel og OPP-modellen

Som det fremgår af ovenstående vurdering, har både den offentlige referencemodel og OPP-modellen en række fordele og ulemper. Nedenfor fremhæves de områder, hvor de to organiseringsformer adskiller sig fra hinanden.

Offentlig referencemodel

- En realisering af den offentlige referencemodel vil muliggøre en fortsættelse af den allerede igangsatte proces, hvor der er valgt rådgivere, og hvor den kommunale beslutningsproces kan gennemføres tre måneder hurtigere end ved udbud som OPP. Dette er bl.a. med til at muliggøre en ibrugtagning pr. 1. august 2014 frem for pr. 1. november 2014.
- Københavns Kommune vil skulle påtage sig alle væsentlige risici i driftsfasen, forbundet med løbende drift og vedligehold af skøjtehallen, forsyning mv., da der kun i meget ringe grad er mulighed for at overføre risici i driftsfasen til den vindende entreprenør.
- Kommunen bevarer fuld suverænitet over skøjtehallens arkitektoniske udtryk samt får mulighed for selv at vælge detaljløsninger mv.

OPP-model

- OPP giver gode muligheder for at overføre risici til en privat part. Dette skyldes særligt den lange aftaleperiode, kontraktens omfang samt den incitamentsbaserede betalingsmodel, som sikrer, at OPP-selskabet fortsat har incitament til at vedligeholde og drive den nye skøjtehal i overensstemmelse med de kommunale krav hertil.
- Udbuddet af én samlet kontrakt vedrørende opførelse samt daglig drift og vedligehold tilskynder i høj grad til sammentænkning og optimering af projektets delelementer i både anlægs- og driftsfasen.
- En realisering som OPP vil medføre en længere projekterings- og anlægsfase, reduceret kommunal medbestemmelse i forhold til valg af detaljløsninger – og vil alt andet lige begrænse den kommunale fleksibilitet i driftsfasen i forhold til ændring af serviceniveau, omfang af drifts- og vedligeholdsgøper mv.

Nedenstående skema opsummerer konklusionerne fra den gennemførte kvalitative vurdering af de to organiseringsformer:

Kriterium	OPP	Offentlig referencemodel
Sammenhæng mellem anlæg og drift	√√√√√	√√√
Risikodeling	√√√√√	√√
Planlægning	√√	√√√√
Tidsplan	√√	√√√√
Konkurrence- og markedsforhold	√√√√	√√√√√
Budgetsikkerhed	√√√√√	√√√
Kommunal medbestemmelse	√√√	√√√√√
Fleksibilitet	√√√	√√√√√
Bygningsvedligehold	√√√√√	√√

1√ = "ikke tilfredsstillende", 2√ = "mindre tilfredsstillende", 3√ = "tilfredsstillende", 4√ = "meget tilfredsstillende", 5√ = "yderst tilfredsstillende".

Økonomisk vurdering

Anlægs- og driftsøkonomi

Med udgangspunkt i det udarbejdede hovedprojekt er anlægsomkostningen af Københavns Kommune estimeret til ca. 85 millioner kr.

Drifts- og vedligeholdelseskostninger er pt. estimeret til 5.0 millioner kr. Disse omkostninger dækker ydelser vedrørende:

- Forsyning
- Indvendigt og udvendigt bygningsvedligehold
- Rengøring
- Maskiner og materiel
- Lønninger mv.

Størstedelen af drifts- og vedligeholdelseskostninger er relateret til forsyning samt lønninger.

Totaløkonomisk potentiale

Ved et OPP-udbud og med den dertilhørende sammentænkning af anlæg og drift vil der blive skabt de optimale rammer for en udnyttelse af projektets totaløkonomiske potentiale til gavn for den samlede projektoekonomi. Via en sammentænkning af anlæg og drift overdrages det totaløkonomiske ansvar til OPP-leverandøren, som dermed får et incitament til at optimere projektet ud fra et totaløkonomisk perspektiv.

Et af temaerne i den gennemførte markedsundersøgelse var netop det totaløkonomiske potentiale for den nye skøjtehal. Generelt var holdningen, at skøjtehallen har et betydeligt totaløkonomisk potentiale. Baggrunden for denne vurdering var i høj grad, at de løbende drifts- og vedligeholdelseskostninger – og i særlig grad forsyningsomkostningerne – rummer et betydeligt totaløkonomisk potentiale.

Det er svært at vurdere det konkrete niveau af besparelser i driftsfasen som følge af udnyttelsen af det totaløkonomiske potentiale ved valg af OPP som organiseringsform. Dette skyldes bl.a., at erfaringerne fra OPP-udbud i Danmark stadig er begrænsede, samt at der ikke tidligere har været udbudt skøjtehaller som OPP. Der er ligeledes kun meget få eksempler fra tidligere udbud af OPP med offentlig finansiering, hvilket ligeledes gør det svært at foretage en præcis estimering af det totaløkonomiske potentiale.

På baggrund af tidligere udbud og lignende forundersøgelser er det PwC's vurdering, at der kan opnås en besparelse på omkostningerne i driftsfasen på 5-10 %.

Besparelsen i driftsfasen er et forventet resultat af:

- at det totaløkonomiske ansvar overføres til OPP-leverandøren
- den optimale risikofordeling
- den lange aftaleperiode
- frie muligheder for design af de tekniske anlæg

- muligheden for at implementere energioptimale løsninger
- materialevalg.

At tilbudsgiverne skal tilvejebringe finansiering i anlægsfasen samt stille en garanti i driftsfasen taler dog imod en totaløkonomisk optimering. Disse øgede omkostninger forventes dog delvist eller helt at kunne minimeres ved en planlægning af det fremtidige udbud, herunder eventuelt gennem en introduktion af delvise ratebetalinger samt en begrænsning af garantiforpligtigelserne i driftsfasen.

Det, der taler imod, at der er totaløkonomiske gevinster, er, at Københavns Kommune allerede har brugt tid og penge på udarbejdelse af et foreløbigt hovedprojekt, som indgår som grundlag for et fremtidigt udbud som totalentreprise. En del af de allerede afholdte projekteringsomkostninger vil være med til at begrænse totalentreprenørens projekteringsomkostninger. Det er på baggrund af det foreliggende materiale svært at vurdere omfanget af eventuelle ekstraomkostninger i anlægsfasen grundet ekstra projekteringsarbejde ved et udbud som OPP, da dette ligeledes vil afhænge af, i hvor høj grad det allerede udførte arbejde kan integreres ved et fremtidigt udbud.

Som det fremgår af ovenstående, er totaløkonomi et område, som er vanskeligt at konkretisere. Baggrunden herfor er, at de tidligere udbud af OPP-projekter ikke samtidig har været udbudt sammen med alternative organiseringsformer. Det har således ikke været muligt at foretage en direkte sammenligning af priserne på OPP, henholdsvis alternative organiseringsformer. I flere tilfælde er de indkomne tilbud dog blevet sammenholdt med et såkaldt referenceprojekt. Sammenligningen hermed – som har et vist skønselement i form af risikokorrekationer mv. – har vist en totaløkonomi for OPP-projekterne, der er lidt bedre end for referenceprojekterne.

Set ud fra et totaløkonomisk perspektiv vurderes de to sammenlignede modeller at være nogenlunde ligestillede. På baggrund af den kvalitative vurdering, der er foretaget, forventes en realisering som OPP at medføre lavere omkostninger i driftsfasen som et resultat af de bedre muligheder for at sammentænke anlæg og drift samt udnyttelsen af en mere hensigtsmæssig risikodeling. I anlægsfasen forventes en realisering som OPP at medføre højere omkostninger til forberedelse af udbuddet samt potentielt set højere omkostninger til projektering (dette vil i sidste ende afhænge af, i hvor høj grad det allerede udarbejdede projektmateriale kan genbruges ved et udbud som OPP).

Opsamling: anbefaling af organiseringsform

Som det fremgår af nærværende notat, er der en række fordele og ulemper forbundet med en realisering af den nye skøjtehal som OPP.

Hvorvidt den nye skøjtehal skal udbydes som OPP afhænger i høj grad af Københavns Kommunes præferencer. Såfremt det er vigtigt for Københavns Kommune:

- at den fremtidige skøjtehal opføres i overensstemmelse med det foreliggende hovedprojekt
- at skøjtehallen står færdig i august 2014 frem for i november 2014 (det vil sige klar til ibrugtagning før sæsonstart)
- at kommunen har fuldstændig indflydelse på detailprojektering, materialevalg mv.

bør den offentlige referencemodel vælges frem for OPP.

Såfremt Københavns Kommune i højere grad vægter fokus på de nye muligheder ved et udbud som OPP, herunder:

- budgetsikkerhed
- bibeholdelse af skøjtehallens stand over en længere periode
- innovative projektforslag
- projektlevering til tiden
- bedre kvalitet i løbende drift og vedligehold som følge af en incitamentsbaseret betalingsmodel

bør et udbud som OPP vælges.

For begge organiseringsformer gælder, at markedssituationen er god, og der må forventes en god konkurrence om den udbudte opgave. Også i forhold til et udbud som OPP er der mulighed for at strukturere et sådant, således at markedets krav og ønsker tilgodeses.

Set ud fra et totaløkonomisk perspektiv vurderes de to sammenlignede modeller at være nogenlunde identiske. På baggrund af den kvalitative vurdering, der er foretaget, forventes en realisering som OPP at medføre lavere omkostninger i driftsfasen som et resultat af de bedre muligheder for at sammentænke anlæg og drift samt udnyttelsen af en mere hensigtsmæssig risikodeling. I anlægsfasen forventes en realisering som OPP dog at medføre højere omkostninger til projektering samt forberedelse af udbuddet.

Uafhængig af hvilken organiseringsform kommunen vælger, bør der indledes en dialog med driftsoperatøren af den kommende Copenhagen Arena (Live Nation) vedrørende et fremtidigt samarbejde. Et sådant samarbejde vurderes som den bedste måde, hvorpå der kan skabes mere liv i en kommende skøjtehal – både i hallens normale åbningstider samt i perioder, hvor skøjtehallen står tom.

Appendiks 1

Nedenstående tabeller indeholder hovedbudskaberne fra markedsundersøgelsen:

Udbudsgrundlag

- Hovedprojektet kan tjene som inspiration og kan eventuelt stilles til rådighed for tilbudsgiverne. Hovedprojektet bør konverteres til funktionsbaserede krav, suppleret med en beskrivelse af de specifikke krav og ønsker, som kommunen har til skøjtehallen.
- Definering af funktionsbaserede krav til skøjtehallen foretrækkes generelt frem for ”færdige streger” – det giver tilbudsgiverne større frihed og fremmer innovative løsninger. Generelt ser de potentielle tilbudsgivere skeptisk på et OPP-udbud, hvor hovedprojektet er lagt til grund for udbuddet.
- Tilbudsgiverne kan som udgangspunkt ikke påtage sig et totaløkonomisk ansvar, såfremt hovedprojektet bliver lagt til grund for udbuddet. Projektet skal eventuelt rulles tilbage på niveau med et ”dispositionsforslag”, eventuelt suppleret med forslag til materialer mv., hvor tilbudsgiverne har mulighed for at optimere på designet af skøjtehallen.
- Generelt en positiv holdning til, at kommunen definerer de overordnede rammer for det arkitektoniske udtryk, således at tilbudsgiverne ikke præsenterer et projekt, som rammer helt ved siden af kommunens ønsker.

Totaløkonomi

- Det vurderes generelt, at projektet har en volumen, som muliggør realiseringen af totaløkonomiske gevinster, såfremt tilbudsgiverne får mulighed for at optimere på designet af skøjtehallen. I enkelte tilfælde vurderes det dog vanskeligt at realisere potentialet grundet anlægssummens begrænsede størrelse.
- En stor del af de fremtidige drifts- og vedligeholdelseskostninger vedrører forsyning, hvilket giver et øget incitament til at sammentænke anlægs- og driftsfasen via en samlet kontrakt. Særligt design af de tekniske anlæg har stor betydning for realiseringen af det totaløkonomiske potentiale ved projektet.

Risikodeling

- Det er muligt og hensigtsmæssigt at overføre risici vedrørende forsyning, en bygherres sædvanlige risici, bygningsdrift og -vedligehold, tekniske anlæg, anlægsomkostninger og tidsplan. Alle de risici, der med en vis sikkerhed kan kvantificeres og dermed prissættes, er hensigtsmæssige at overføre til OPP-leverandøren.
- Det er ikke en mulighed at overføre de kommercielle risici til OPP-leverandøren. OPP-leverandøren er indforstået med, at kommunen eller andre vil bruge hallen til kommercielle aktiviteter, men vil ikke være en del af dette.

Ansvarsopgaver i driftsfasen

- OPP-leverandøren bør varetage de klassiske bygningsmæssige opgaver i driftsfasen, inklusive tekniske installationer, rengøring mv.
- Det anbefales, at der opstilles et basisscenarie, hvor det forventede forbrugsmønster defineres. Dette scenarie kan så danne grundlag for prissætningen af driftsopgaven, og der kan udarbejdes et særskilt ydelseskatalog, hvori tillægsydelser prissættes.
- Cafédrift kan ligeledes varetages af OPP-leverandøren.
- Opgaver relateret til klargøring af isen skal beskrives udførligt for at undgå usikkerhed for tilbudsgiverne i forhold til hvad der er inkluderet i den udbudte opgave. Det er ikke en driftsopgave som er kendt fra tidligere OPP-udbud.

Ansvarsopgaver i driftsfasen

- Det er ikke afgørende, om den udbudte driftsopgave har en varighed på f.eks. 20 eller 30 år.

Kommercielt potentiale

- Generelt vil OPP-leverandøren ikke påtage sig nogen former for kommercielle risici.
- Generelt en opfattelse af, at der er begrænsede kommercielle muligheder grundet hallens udformning (lav tilskuerkapacitet) og beliggenhed (tæt ved den kommende Copenhagen Arena).
- En enkelt deltager påpeger, at en eventuel kommende kommerciel operatør bør inddrages i designfasen, så denne kan have indflydelse på hallens indretning og dermed sikre, at de kommercielle muligheder rent faktisk er til stede.
- Der kan være en række driftsmæssige synergieffekter i forhold til driften af Copenhagen Arena (eliminering af dobbeltfunktioner og eventuelt også på energifronten). Ligeledes kan skøjtehallen udnyttes i forbindelse med arrangementer i Copenhagen Arena – enten i form af be-spisning og lignende forud for arrangementer i Copenhagen Arena eller som supplerende kapacitet.
- I sommerhalvåret, hvor skøjtehallen som udgangspunkt står tom, kan hallen eventuelt anvendes til indendørsfodbold, squash, håndbold, legeborg mv. Det vurderes dog, at sådanne aktiviteter i højere grad skal ses som et tilbud til borgerne frem for en guldrandet forretning.
- Initiativet til aktiviteter i hallen skal komme fra kommunen eller fra frivillige organisationer. OPP-leverandøren er som udgangspunkt ikke villig til at påtage sig denne rolle.

Generel interesse for projektet

- Projektet vurderes generelt som attraktivt for de potentielle tilbudsgivere, forudsat at udbudet isolerer eventuelle kommercielle aktiviteter i en særskilt kontrakt.
- En OPP-model med offentlig finansiering vurderes som en fornuftig tilgang i det nuværende finansielle marked. Ligeledes vurderes det, at antallet af tilbudsgivere er højere, sammenlignet med en OPP-model, som er baseret på privat finansiering.
- I et enkelt tilfælde havde projektet ikke nogen interesse, da det rent volumenmæssigt i forhold til anlægssum ikke blev vurderet stort nok.