

OPP

Offentligt-Privat Partnerskab

Flintholm Svømmehal Egnethedsvurdering

Udbud & Indkøb

31. juli 2013

Indholdsfortegnelse

1.	Baggrund	2
2.	Hvad er en OPP-egnethedsvurdering?	2
3.	Beskrivelse af projektet	3
4.	Erfaringer med svømmehaller som OPP	4
5.	Vurdering af egnetheden	5
5.1	Kan projektet udbydes som et OPP-projekt?	6
5.2	Giver OPP-konstruktionen totaløkonomi (merværdi)?	6
5.3	Er projektet stort nok til OPP?	8
5.4	Er der et marked?	9
5.5	Er der politisk vilje?	9
6.	Overordnet tidsplan	10
7.	Inddragelse af kommunens advokat og revisionsfirma	12
8.	Sammenfatning og konklusion	12

1. Baggrund

Direktionens strategiplan for 2013 indeholder bl.a. en målsætning om, at "... Mindst to forslag til videre arbejde med etablering af et [offentligt-privat] samarbejde indgår i budgetproces 2014, herunder OPP-samarbejde..."

Den 16. april 2013 afholdt direktionen temadrøftelse om offentligt-privat samarbejde, herunder af to konkrete OPP-projekter:

- P-kælder ved Langelands Plads
- Svømmehal på BBA-grunden (Bernhard Bangs Allé)

Den 6. maj 2013 besluttede Magistraten,

- "at der i tilknytning til kommunens arbejde med udbud og konkurrenceudsættelse tages initiativ til at undersøge fordele/ulemper ved etablering af en P-kælder ved Langelands Plads i Svømmehalskvarteret som et offentligt-privat partnerskab (OPP-projekt), idet mulighederne for at etablere en svømmehal som led i BBA-projektet efter samme koncept vil blive vurderet samtidig..."
- at resultatet af undersøgelsen indgår som led i det samlede oplæg til drøftelserne vedrørende B2014."

Dette notat indeholder en egnethedsvurdering vedrørende svømmehallen på Bernhard Bangs Allé – dvs. en vurdering af, om projektet er egnet til at blive gennemført som OPP-projekt. Overvejelserne om etablering af en idrætshal i umiddelbar tilknytning til svømmehallen er tænkt med i et samlet OPP-projekt.

Egnethedsvurderingen er bilag B til OPP, Muligheder og udfordringer.

2. Hvad er en OPP-egnethedsvurdering?

En OPP-**egnethedsvurdering** er første trin i en samlet OPP-vurdering, der består af to faser:

- OPP-egnethedsvurdering
- OPP-forundersøgelse

Den samlede OPP-vurdering indeholder vurderinger af en række forskellige forhold, der kan tale for eller imod at gennemføre et projekt som et OPP, herunder sammenligning af en OPP-løsning med andre mulige løsninger og af flere forskellige typer OPP, f.eks. OPP med privat finansiering og OPP med offentlig finansiering.

Dette notat er egnethedsvurderingen, hvor formålet er at vurdere,

- om det er *muligt* at gennemføre projektet som et OPP,
- og om det *umiddelbart vurderet* samlet set vil være fordelagtigt for kommunen at gennemføre projektet som et OPP.

Hvis det på baggrund af egnethedsvurderingen skønnes, at OPP er en relevant løsning, anbefales det, at egnethedsvurderingen efterfølges af en **forundersøgelse** af de finansielle rammer for et

eventuelt OPP-projekt, inden den endelige beslutning om OPP træffes. En forundersøgelse kan ifølge vejledning fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen omfatte følgende:

- Finansiell analyse: Sammenligning af omkostningerne ved at gennemføre projektet som henholdsvis OPP med privat finansiering eller OPP med offentlig finansiering i forhold til omkostningerne ved at gennemføre projektet i en traditionel model, herunder for så vidt angår transaktionsomkostninger, finansieringsomkostninger og risici, omkostninger ved byggeri, omkostninger i forbindelse med valg af anlægsgrund, driftsoptimering, risikoovertførsel mv.
- Markedsanalyse: Undersøgelse af, om der er private leverandører, der vil være interesserede i at byde på et eventuelt OPP-projekt, og herunder hvilke faktorer der har betydning for interessen - samt
- Vurdering af relevante kvalitative elementer, f.eks. den anlægsmæssige kvalitet, de styringsmæssige konsekvenser og konsekvenser for anvendelsen af anlægget.

Forundersøgelsen kræver markedskendskab samt adgang til og viden om metoder til beregning og dokumentation af sammenligning af omkostninger ved de forskellige mulige scenarier. Kommunens erfaring med OPP er begrænset, og Frederiksberg Kommune har derfor valgt at inddrage kommunens revisionsfirma (KPMG) og kommunens advokat (Lett Advokatfirma) i nærværende analyse, ligesom Pension Danmark på vegne af 5 pensionselskaber og MT Højgaard og DEAS har fulgt arbejdet.

3. Beskrivelse af projektet

Kommunalbestyrelsen besluttede den 1. oktober 2012, at der skulle udarbejdes en helhedsplan for udviklingen af BBA-grunden og et sammenhængende kultur- og fritidsstrøg som udgangspunkt for ændring af kommuneplanen og udarbejdelse af lokalplan.

Der er efterfølgende udarbejdet og vedtaget en helhedsplan for BBA-grunden, der muliggør opførelse af en svømmehal i tilknytning til aktivitetscentret samt eventuelt en idrætshal oven på svømmehal. Der er desuden mulighed for yderligere bebyggelse på grunden.

Det samlede projekt for BBA-grunden er beskrevet i oplægget "BBA-Grunden – Vurderinger og anbefalinger" fra arkitektfirmaet Hasløv & Kjærsgaard og Holscher Arkitekter, januar 2013.

Grunden har et samlet areal på 8.627 m² og er beliggende ved Metroen i Frederiksberg NV.

BBA-grunden indgår i helhedsplanen som det led, der forbinder Bernhard Bangs Alle med KU.BE, Grøndalen og Flintholm Station. Der skabes en sammenhæng mellem bydelens kvarterer fra Bernhard Bangs Allé, hen over grunden og videre hen over metrobanen til KU.BE.

Der kan udlægges en cykel- og gangforbindelse fra Bernhard Bangs Allé hen over BBA-grunden til Grøndalen og via stibroen over metrobanen til KU.BE. Ved at placere en svømmehal og eventuelt en idrætshal ned mod metrobanen og stiforbindelsen skabes en direkte sammenhæng til KU.BE.

Adgang til aktivitetscentret og svømmehallen sker fra Bernhard Bangs Allé via en fælles ankomstplads. Svømmehallen placeres på den sydlige del af grunden ud mod Grøndalen og forbindes med omklædningsfaciliteterne, der indrettes i aktivitetscentrets kælderetage.

En eventuel idrætshal placeres oven på svømmehallen.

BBA-projektet etableres i to eller flere etaper, afhængigt af om der etableres en idrætshal og eventuelt derudover bygges på den nordlige del af grunden:

- Etape 1: Den eksisterende bygning indrettes til aktivitetscenter med aktivitets- og beskæftigelsescenter samt musik- og idrætsfaciliteter. Kælderen reserveres til omklædningsfaciliteter (svømmehal og eventuelt idrætshal). Ankomstplads og parkering (på den nordlige del af grunden indrettes. Denne etape er igangsat – og berøres ikke af et eventuelt OPP-projekt for de følgende faser.
- Etape 2: Svømmehallen opføres i niveau med Grøndalen. Omklædning etableres i den eksisterende bygnings kælderetage, og der etableres forbindelse mellem svømmehallen og kælderetagen. Svømmehallen projekteres med 25 meter x fem baner, børnebassin, rutsjebane, omklædning og eventuelt varmtvandsbassin – samlet bebygget areal ca. 1.500 m² – og et samlet etageareal på 2.850 m².
- Etape 3: Eventuelt etableres en idrætshal oven på svømmehallen, og omklædningsfaciliteter etableres ligeledes i kælderetagen i den eksisterende bygning. Idrætshallens areal vil være ca. 1.500 m². Samtidig bearbejdes landskabet, så der etableres en direkte forbindelse til stibroen. Dette forudsætter ophævelse af fredningen af Grøndalens sydøstlige hjørne.
- Etape 4: Eventuelt kan byggemuligheden på grundens nordlige del udnyttes i fremtiden. Dette forudsætter, at parkeringen i så fald etableres under terræn.

Der er lagt følgende økonomiske rammer om diverse projekter:

- Ombygning af eksisterende bygninger til center for handicap, musik og idræt (Aktivitetscentret) til en samlet værdi på 32 mio. kr. Projekt er igangsat.
- Flintholm Svømmehal til i alt 70 mio. kr.

Samlet er der således afsat godt 100 mio. kr. til anlæg af projektet. Derudover er der årligt afsat 6 mio. kr. til drift af svømmehallen, ligesom driftsbudgettet fra aktivitetscenteret i Rødovre indgår.

Derudover er der afsat budgetmidler til en forundersøgelse af en idrætshal i tilknytning til svømmehallen, jf. etape 3 ovenfor. Forvaltningen har vurderet, at en sådan hal vil koste ca. 27 mio. kr.

Der er på driftssiden lagt op til optimeringer via samtænkning mellem aktiviteterne i det samlede projekt.

[Afsnit vedrørende den vedtagne lokalplan nr. xx for området, hvor det skal fremgå, hvilke begrænsninger lokalplanen eventuelt lægger for at medtænke supplerende funktioner/byrumsindretninger i tilknytning til BBA-grunden] – Lars Götze

4. Erfaringer med svømmehaller som OPP

Der er indtil videre gennemført i alt 13 OPP-projekter i Danmark, heraf et projekt, der omfatter en svømmehal.

Derudover er flere OPP-projekter i gang eller under forberedelse, herunder et projekt vedrørende en svømmehal.

De to OPP-projekter med en svømmehal er:

- **Ny skole og svømmehal i Helsingør.** Udbudt af Gribskov Kommune.

Helsingør Ny Skole og Svømmehal i Gribskov Kommune er opført som et OPP. Det er det første OPP-projekt i Danmark, der omfatter en svømmehal.

Skolen har plads til 750 elever, inklusiv fritidsordning. På skolen er, ud over svømmehallen, indrettet et kombineret folke- og skolebibliotek. Ideen med at samle skole, svømmehal og bibliotek i ét er at skabe et integreret viden-, kultur- og idrætsområde i byen.

Projektet er et OPP med offentlig finansiering.

OPP-leverandøren står for drift og vedligehold af det færdige byggeri i en 25-årig periode.

[Supplerende oplysninger skal indhentes fra Gribskov Kommune] – Udbud & Indkøb

- **Ny svømmehal i Randers.** Udbudt af Randers Kommune.

Kontrakten blev indgået i juni 2012, og svømmehallen skal efter planen stå færdig i august 2014.

Aftalen indeholder opførelse af et 6.700 kvm. svømmeland med 50 meter bassin til konkurrencesvømmere og motionister, et separat morskabsområde med to vandruksjebaner og andre legeredskaber, varmtvandsbassin til genoptræning, wellnessområde og udendørs gårdhave med spabade, sauna og direkte adgang fra svømmebadet. Der vil i hele projektet være fokus på optimale forhold for handicappede.

Gribskov Gruppen er leverandør.

Det er et OPP-projekt med privat finansiering. Arbejdernes Landsbank og LR-kredit investerer sammen de 214 millioner, som svømmebadet koster at opføre. Banken stiller desuden en bankgaranti under byggeperioden.

Efter opførelsen indgås en 30-årig kontrakt, hvor kommunen køber en råderet over faciliteterne. I øvrigt drives svømmelandet på kommerciel basis. Når svømmelandet tages i brug, skal kommunen årligt betale 11,5 millioner kroner i de 30 år, kontrakten løber.

Randers Kommune har ikke foretaget deponering. Omkostningsfordelingen mellem det, der kunne henføres til kommunalt forbrug, og resten blev vurderet til 20 hhv. 80 %. De 20 % blev der givet deponeringsfritagelse for.

[Supplerende oplysninger skal indhentes fra Gribskov Kommune] – Udbud & Indkøb

5. Vurdering af egnetheden

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i marts 2012 udarbejdet en "Standardmodel for offentlig-private partnerskaber" (OPP), som bl.a. gennemgår en række forhold, der belyser, hvorvidt et konkret projekt egner sig som et OPP-projekt.

Følgende fem spørgsmål vurderes her at være relevante ved en vurdering af, om et givent projekt hensigtsmæssigt kan gennemføres efter OPP-modellen:

- Indebærer projektet både design, anlæg og efterfølgende drift og vedligeholdelse, således at det er muligt at udbyde disse samlet i ét OPP-projekt?

- Giver sammentænkningen af anlæg, drift og vedligeholdelse mulighed for at skabe totaløkonomi i OPP-projektet?
- Har projektsummen en størrelse, der giver mulighed for OPP?
- Er der et marked, der vil være interesseret i at løse opgaven som et OPP?
- Er der politisk vilje til at gennemføre et OPP-projekt, som bl.a. i et vist omfang indebærer, at niveauet for drift og vedligeholdelse fastlåses over 20-30 år?

I det følgende gennemgås og vurderes de fem forhold.

Vurderingen tager udgangspunkt i en mulig praktisk konstruktion, hvor hele anlægget under ét, herunder design samt opførelse mv., udbydes samlet. For så vidt angår driften kunne den udbydes sammen med anlægget, idet der kunne skitseres modeller baseret på:

- at der indhentes bud på den samlede drift af Svømmehal og gymnastiksal, samt at Frederiksberg Idræts-Union (FIU) inddrages
- at der indhentes bud på drift og vedligeholdelse af det samlede center, idet Frederiksberg Kommune lejer en del af arealet til aktivitetscenteret i Rødovre. Ved dette bud skal der skitseres et samspil mellem handicapaktiviteterne og det øvrige center, ligesom inddragelse af FIU samt social økonomiske virksomheder skal indgå overvejelserne

Det bemærkes, at det samlede projekts kompleksitet kan vise sig at være en hæmsko i forhold til at tiltrække finansielle investorer på OPP-vilkår.

5.1 Kan projektet udbydes som et OPP-projekt?

Et OPP er en type offentligt-privat samarbejde, hvor en offentlig myndighed gennem et udbud og reguleret i én samlet kontrakt overlader det til en privat virksomhed at designe, projektere, bygge, vedligeholde og drifte et anlæg – opgaver, som ellers typisk er delt i flere udbud og forskellige kontrakter – over en længere periode, typisk 20-30 år.

Formålet med at sammentænke alle elementerne er at skabe totaløkonomiske fordele i projektet, jf. nedenfor i afsnit 5.2. Derfor er det centralt, at alle ydelserne kan indgå i projektet.

Det vurderes umiddelbart, at Flintholm Svømmehal vil kunne gennemføres som et OPP-projekt, hvor en privat leverandør designer, projekterer, opfører, driver og vedligeholder anlægget.

Det vurderes desuden umiddelbart, at en udvidelse af projektet til også at omfatte opførelse og drift af en idrætshal ikke vil blokere for anvendelse af OPP-konceptet, idet det vil sikre muligheden for at sammentænke drift og vedligehold af det samlede projekt under ét svarende til de forskellige funktioner, der indgår i det nævnte projekt fra Helsingør ovenfor. Som beskrevet ovenfor i afsnit 3, er der allerede etableret en svømmehal i OPP-format i Danmark (Helsingør), og yderligere et OPP-projekt om en svømmehal er i gang (Randers), og erfaringerne fra begge projekter synes samlet set gode.

5.2 Giver OPP-konstruktionen totaløkonomi (merværdi)?

Formålet med sammentænkningen af design, projektering, anlæg, drift og vedligehold er at give en privat OPP-leverandør incitament til og mulighed for at skabe totaløkonomi i projektet.

Overvejelser om totaløkonomi har nær sammenhæng med fordelingen af risici i projektet. Ved at gennemgå hele opgaveløsningen fra design til vedligehold kan risici i opgaven fordeles systematisk

mellem den private leverandør og den offentlige udbyder, så den part, der har bedst mulighed for at påvirke sandsynligheden for, at en bestemt begivenhed indtræffer, varetager risikoen for den. Derved optimeres den samlede økonomi i projektet.

Der er gode argumenter for at lægge til grund, at etablering og drift af en svømmehal og en eventuel idrætshal i OPP-format samlet vil være fordelagtigt for kommunen i forhold til en mere traditionel gennemførelse af projektet med kommunen som bygherre og efterfølgende udbud af drift og vedligeholdelse. Frederiksberg Kommune har erfaring med opførelse eller drift og vedligehold af svømmehaller (Frederiksberg Svømmehal, med tilhørende idrætshal), men det er dog rimeligt at antage, at private leverandører, der har erfaring fra flere anlæg, lige så godt eller bedre vil være i stand til at designe anlægget, vælge materialer, tilrettelægge vedligehold mv. på en sådan måde, at de samlede omkostninger minimeres, og funktionaliteten sikres over projektets levetid.

I et OPP-projekt vil kommunen kunne koncentrere sig om at identificere og definere de krav til svømmehallens, og eventuelt idrætshallens, kapacitet, funktionalitet, kvalitet mv., som er af væsentlig betydning for kommunen, og som skal sikre, at anlægget bliver en succes for kommunen og anlæggets brugere – og overlade den praktiske udførelse til leverandøren, som bedst kan håndtere de forhold og de valg og risici, de indebærer.

Den metodefrihed, der gives OPP-leverandøren, åbner desuden mulighed for innovation i projektet, herunder for at medtænke indretning af byrum og eventuelle supplerende tilbud, der kan skabe værdi for området inden for rammerne af de vedtagne lokalplaner. Det gælder således navnlig de kommercielle aktiviteter inden for motions- og wellnessområdet, som der i de kommende år forventes en stadig større efterspørgsel efter fra såvel borgere som virksomheder via personalegoder. Dertil kommer muligheden for at medtænke indretning af byrummet i området for at understøtte anvendelsen og markedsføringen.

OPP synes således umiddelbart at være en egnet organiseringsform for projektet, som kan bidrage til at sikre optimal udnyttelse af ressourcerne i projektet og understøtte nytænkning ved at gøre brug af de kompetencer og erfaringer, som findes i private virksomheder, og ved at lægge op til et mere helhedsorienteret perspektiv i opgaveløsningen.

I forbindelse med en eventuel uddybende OPP-forundersøgelse kan der foretages konkrete beregninger af de totaløkonomiske fordele med henblik på at kvalificere beslutningsgrundlaget bedst muligt. Der vil være fokus på bl.a. følgende:

- Omfanget af offentlig anvendelse, dvs. kommunens køb af svømmetid
- Omfanget af drifts- og serviceydelser, der skal leveres
- Afdækning af mulige leverandører af drift af svømmehal
- Afkastkrav
- Eventuelle udfordringer ved at opnå garanti for byggeriets (særligt svømmebassinets) holdbarhed i hele kontraktperioden
- Øvrigt kommercielt potentiale inden for projektets rammer

Det anbefales, at der som led i en uddybende OPP-forundersøgelse ses på, om OPP med privat eller offentlig finansiering er mest fordelagtigt for kommunen. Umiddelbart vurderes det, at offentlig finansiering er det billigste for kommunen, hvis kommunen har likvide midler til disposition, og

projektet kan finansieres inden for anlægsloftet uden omprioritering i forhold til andre anlægsprojekter.

Ved sammenligning mellem offentlig og privat finansiering er det imidlertid vigtigt at understrege, at der er forskel på parternes risiko i de to situationer, hvorfor renten/prisen ikke kan sammenlignes direkte. Ved privat finansiering påtager OPP-leverandøren sig projektspecifikke risici, som dermed påvirker kapitalomkostningerne. Lån, som er optaget af Frederiksberg Kommune, vil ikke have projektspecifikke risici, og kommunens låneomkostninger vil derfor som udgangspunkt være lavere. Totaløkonomien i projektet vil være afgørende for, om den private finansiering bedre kan betale sig.

Der skal ikke foretages deponering ved offentlig finansiering.

Som det fremgår i afsnit 3 ovenfor, er der i anlægsbudgettet afsat 70 mio. kr. til opførelse af en svømmehal, og forvaltningen har vurderet, at en idrætshal, der etableres samtidig, vil koste 27 mio. kr. Grundet det gældende anlægsloft er det isoleret set et formål at afklare mulighederne for at gennemføre projektet som et OPP, idet de deponeringsmæssige konsekvenser selv sagt skal kortlægges og analyseres.

Det vil i givet fald give plads til anlægsinvesteringer på op imod 100 mio. kr., som kan bidrage til at imødegå behovet for forbedring og fornyelse af kommunens infrastruktur i takt med det stigende befolkningstal.

5.3 Er projektet stort nok til OPP?

Projektsummen i et OPP-projekt skal have en vis størrelse – dels for at sikre, at der er tilstrækkeligt indtjeningspotentiale for OPP-leverandøren, dels for at opveje transaktionsomkostningerne i projektet.

OPP-projekter er typisk store projekter, hvilket i sig selv giver store transaktionsomkostninger. Derudover må der regnes med relativt større transaktionsomkostninger, f.eks. i forberedelses-, udbuds- og opstartsfasen, fordi bl.a. afklaringer, udbudsproces og kontraktgrundlag er mere komplekse og arbejdskrævende end ved en traditionel løsning – især for en udbyder uden særlig erfaring med OPP.

Typisk forudsætter anvendelse af OPP-modellen som minimum et projekt med et samlet volumen på ca. 100 mio. kr.

Udgifterne til etablering af en svømmehal på Bernhard Bangs Allé i den nuværende vedtagne form er budgetteret til ca. 70 mio. kr. Hertil kommer den løbende drift på minimum 6 mio. kr. årligt i kontraktperioden.

Projektet vurderes derfor at være stort nok i sig selv til at kunne gennemføres som OPP.

Dertil kan eventuelt yderligere komme den nævnte idrætshal. Anlægssummen er af forvaltningen anslået til 27 mio. kr.

Det kan overvejes at inddrage drift og vedligeholdelse af Frederiksberg Svømmehal i OPP-kontrakten.

Der vurderes, at der ikke umiddelbart vil være lønsomhed i en sammenlægning med et evt. OPP-projekt om et parkeringsanlæg ved Langelands Plads, idet opførelse og drift af et parkeringshus og en svømmehal (og eventuelt en idrætshal) næppe vil appellere til den samme kreds af entreprenører og investorer.

5.4 Er der et marked?

Hvis en OPP-løsning skal være gangbar, er det vigtigt, at projektet har en form, som markedet kan og vil byde på.

Der kan som udgangspunkt forventes at være et marked, dvs. interesserede entreprenører og investorer.

Opførelse og efterfølgende drift og vedligehold af en svømmehal og eventuelt en idrætshal vil med en markedsafstemt risikoallokering være et realiserbart projekt. Der ses umiddelbart ingen grund til at nære bekymring for, at der ikke vil være interesserede tilbudsgivere.

Dog anbefales det, at det analyseres nærmere, om det samlede projekts kompleksitet og grænseflader til Aktivitetscentret (fase 1) og KU.BE-projektet kan afholde ellers interesserede virksomheder fra at byde på opgaven.

Videre anbefales det, at det afklares nærmere, om der er tilstrækkeligt indtjeningspotentiale for en OPP-leverandør i et svømmehalsprojekt med tilhørende idrætshal som det nuværende planlagte, der er specifikt designet til at dække primært behovet for skolesvømning og foreningsbaserede aktiviteter.

Yderligere er leverandørsidens forventninger til afkast uafklaret – for så vidt angår både den udførende OPP-leverandør og en eventuel financier.

Det anbefales derfor, at der som led i en eventuel forundersøgelse, jf. ovenfor i afsnit 2, udarbejdes en egentlig markedsanalyse, som sikrer tilstrækkelig dokumentation for markedsaktørernes interesse, herunder identificerer leverandørsidens forventninger til afkast.

En markedsanalyse vil samtidig være en god anledning til gennem dialog med potentielle leverandører/investorer at indhente markedsaktørernes syn på og vurdering af en række forhold – f.eks. udbudstekniske, kontraktuelle, økonomiske, kvalitetsmæssige mv. – med henblik på, at kommunen kan udforme udbudsmateriale og kontraktgrundlag, som er præcist og "markedsrigtig". Det svarer til fremgangsmåden ved traditionelle udbud af varer og tjenester af mere kompleks karakter, jf. forudgående dialog før udbud.

Markedsanalysen vil bl.a. se på følgende:

- Udbudsomfang – hvilke serviceydelser kan inddrages, herunder snitflade til Aktivitetscentret og KU.BE
- Totaløkonomi, afklaring og sammenhænge mellem anlæg og drift
- Risikodeling og ansvarsfordeling i driftsfasen
- Kommercielt potentiale – markedets syn på projektet til sikring af godt konkurrencemiljø
- Økonomisk model til vurdering af projektets økonomiske formåen

Endelig skal forholdet til Frederiksberg Idræts-Union (FIU) afklares.

5.5 Er der politisk vilje?

Et OPP-projekt medfører afgivelse af indflydelse og styring for kommunen, for så vidt angår beslutninger i anlægs- og driftsfasen. Når kontrakten er underskrevet, er det centralt for at opnå

fordelene ved OPP-organiseringen, at leverandøren har frie hænder til at træffe de mere detaljerede beslutninger om design, valg af byggematerialer, driftsprocedurer, vedligeholdsplan mv.

Den offentlige myndighed lægger den overordnede ramme for projektet gennem dels valget af leverandør, dels kontraktvilkårene og dels funktionskrav mv., men realisering af totaløkonomi (merværdi) i projektet forudsætter metodefrihed for leverandøren inden for de givne rammer.

Videre indebærer den lange kontraktperiode i et OPP (mellem 20 og 30 år), at kommunen forpligter sig for en længere periode, end der typisk er tale om ved traditionelt udbud og efterfølgende drift.

Den lange kontraktperiode medfører også en reduceret adgang for den offentlige myndighed til at op- og nedprioritere vedligeholdelse i projektet. Vedligeholdelsesniveauet fastlægges i kontrakten, og selv om det er muligt at gennemføre ændringer undervejs i projektet, bør det så vidt muligt undgås for at give den private leverandør et stærkt incitament til at foretage eventuelle investeringer i begyndelsen af projektet.

Ændringer i forhold til den oprindelige aftale – af vedligeholdelsesniveauet eller andet – skal i øvrigt betales af kommunen, hvis de medfører omkostninger for OPP-leverandøren.

Kommunen skal også være opmærksom på, at kontrolfunktioner ud over den helt grundlæggende funktionskontrol vil kunne have en effekt på de private leverandørers tilbud. Omfanget af kontrol af OPP-leverandørens leverancer bør ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt og hensigtsmæssigt i det konkrete projekt.

Endelig er det vigtigt, at kontrolfunktionerne – eller andre tiltag fra kommunen – ikke fører til, at detaljebeslutninger, og dermed ansvar, flyttes fra OPP-leverandøren tilbage til kommunen.

6. Overordnet tidsplan

Gennemførelse af et udbud af et OPP-projekt vil alt andet lige være længere og kræve flere ressourcer end et traditionelt udbud.

OPP er en ny, og for Frederiksberg Kommune uprøvet, samarbejdsform, som kræver dels afklaring og vurdering af en række særlige forhold, f.eks. vedrørende deponering, betalingsmodel og exitmodel, dels tilpasninger i forhold til kommunens vanlige udbudsparadigmer og standardformuleringer, f.eks. for så vidt angår justeringer i løbet af kontraktperioden.

Desuden bevirker den samlede opgaves omfang og kompleksitet, at det kan overvejes at anvende udbudsformen "konkurrencepræget dialog", der åbner mulighed for dialog med tilbudsgiverne om udbudsmaterialet – men netop af den grund også er mere ressourcekrævende.

Det kan desuden overvejes at gennemføre en dialog med relevante markedsaktører forud for udbuddet, eventuelt i form af en såkaldt teknisk dialog.

Udbudsformen "konkurrencepræget dialog" kan kun anvendes under bestemte forudsætninger, og der gælder også regler for "teknisk dialog". Disse er nærmere behandlet i papiret "*Udbudsproces og tidsplan*".

Den foreslåede forundersøgelse vil indeholde nogen dialog med relevante markedsaktører. Det kan overvejes at give markedsdialogen i forundersøgelsen et sådant omfang, at den kan erstatte behovet for yderligere dialog, således at en "teknisk dialog" undlades, og udbudsformen "konkurrencepræget dialog" ikke er nødvendig.

En sådan løsning vil være både billigere og hurtigere for kommunen.

Det må dog under alle omstændigheder forventes, at alle led i processen – forberedelser/afklaringer (herunder vedrørende eventuel deponering), udarbejdelse af udbudsmateriale, prækvalifikation og tilbudsphase samt tilbudsvurdering – tager længere tid og lægger beslag på flere ressourcer (både medarbejdertimer og udgifter til ekstern sagkyndig bistand) end i et traditionelt udbud.

Det foreslås desuden, at Magistraten og fagudvalg inddrages i større omfang end ved et traditionelt udbud, hvilket vil sikre dels demokratisk forankring af et vigtigt projekt, dels effektivt samspil i OPP-projektet mellem kommunen og den private leverandør.

Endelig antages det, at gennemførelsen af udbuddet vil skulle afvente eventuelle tilpasninger af den nugældende parkeringsordning – tilpasninger, som umiddelbart vurderes at være nødvendige for at sikre leverandørsiden et passende afkast og gøre opgaven attraktiv for mulige tilbudsgivere, jf. afsnit 5.4. ovenfor.

Da Frederiksberg Kommune ikke tidligere har gennemført OPP-projekter, bør der indgås aftale om bestillerrådgivning til at bistå kommunen i processen, herunder i udbudsprocessen. Bestillerrådgivning omfatter normalt juridisk og økonomisk rådgivning. En sådan ydelse er udbudspligtig som en tjenesteydelse, men umiddelbart vurderes det, at kommunen kan undlade at konkurrenceudsætte rådgiveropgaven og købe rådgivning efter behov hos kommunens revisionsfirma (KPMG) og kommunens advokatfirma (Lett Advokatfirma). Kommunen har rammeaftaler med begge firmaer.

I nedenstående tidsplan er der set bort fra et eventuelt udbud af bestillerrådgivning.

Samlet skønnes det, at der vil gå ca. 12 måneder, fra der træffes beslutning om gennemførelse af et OPP-projekt, og til udbuddet er gennemført og kontrakten underskrevet.

Der henvises desuden til papiret "*Udbudsproces og tidsplan*".

Hvis der i forbindelse med Budget 2014 træffes beslutning om iværksættelse af forundersøgelse og eventuelt efterfølgende om gennemførelse af et OPP-projekt, kan en overordnet tidsplan se således ud:

- | | |
|--|--|
| - Forundersøgelse. Resultat forelægges politisk til beslutning om evt. iværksættelse af udbud | Sep. 2013 – okt. 2013 |
| - Afklaring af deponering og udarbejdelse af udbudsmateriale. Udbudsmateriale forelægges politisk | Sep. 2013 – feb. 2014 (delvist parallelt med forundersøgelse og prækvalifikation, og idet det forudsættes, at evt. tilpasninger af parkeringsordningen afklares parallelt) |
| - Annoncering af OPP-udbud / anmodning om prækvalifikation + udvælgelse af tilbudsgivere. Resultatet af prækvalifikationen forelægges politisk | Feb. 2014 – apr. 2014 |
| - Tilbudsfase, inklusiv evt. dialogfase (hvis " <i>konkurrencepræget dialog</i> ") | Apr. 2014 – aug. 2014 |

- Tilbudsvurdering og tildeling, inklusiv standstill. Resultatet af udbuddet forelægges politisk Aug. 2013 – sep. 2014

Hvis udbuddet af OPP-kontrakten kan gennemføres som almindeligt "begrænset udbud" i stedet for som "konkurrencepræget dialog", og hvis behovet for dialog med markedsaktørerne kan dækkes i forundersøgelsen, kan tidsrammen forkortes med 1-2 måneder, så tilbudsfristen kan ligge lige inden sommerferien 2014.

Det bemærkes, at tidsplanen forudsætter, at der er klarhed om parkeringsordningen i Frederiksberg Kommune på tidspunktet for udbuddets gennemførelse.

Til sammenligning er det i alt væsentligt tilsvarende tidsplanen for gennemførelse af et traditionelt bygge- og anlægsprojekt frem til valg af hovedentreprenør og igangsætning af selve anlægsfasen.

[Tidsplan, som etablering af svømmehallen p.t. kører efter med henblik på ibrugtagning ved årsskiftet 2015/16] – Lars Götze, jf. aftale på møde den 5. juli.

Varigheden af den efterfølgende anlægsfase beror på projektets størrelse og kompleksitet. Der vil næppe være væsentlig forskel på anlægsperioden i de to modeller, idet det dog bemærkes, at OPP-leverandøren har et incitament til at blive færdig hurtigst muligt, og at de foreløbige erfaringer fra andre OPP-projekter i Danmark viser, at OPP-projekter er færdiggjort *senest* til aftalt tid, og i flere tilfælde *forud for* aftalt tid.

7. Inddragelse af kommunens advokat og revisionsfirma

Forvaltningen har inddraget Lett Advokatfirma, som er kommunens advokat, og KPMG, som er kommunens revisionsfirma, i arbejdet.

Forvaltningen har drøftet OPP generelt og denne egnethedsvurdering specifikt med Lett Advokater og KPMG.

Begge har tilkendegivet, at de kan tilslutte sig indholdet af denne egnethedsvurdering, idet de samtidig har anbefalet,

- at der udarbejdes en OPP-forundersøgelse, som bl.a. belyser markedsforhold og interesse for projektet (fra svømmehals-operatører, investorer og entreprenører), totaløkonomi samt risikodeling herunder grænsefladerne til Aktivitetscentret samt KU.BE-projektets betydning for projektet
- at der udarbejdes en økonomisk model til simulering af mulige projektsammensætningers økonomiske betydning for OPP-projektet og dets kommercielle potentiale

Både Lett Advokater og KPMG er indstillet på i fællesskab at deltage i det videre forløb.

8. Sammenfatning og konklusion

Det vurderes samlet, at svømmehallen på Bernhard Bangs Allé kan gennemføres som et OPP-projekt, idet:

- Svømmehallen og etablering af en eventuel idrætshal vil kunne udbydes samlet, hvor en privat leverandør designer, projekterer, opfører, driver og vedligeholder svømmehallen/idrætshallen,
- Der er gode argumenter for at lægge til grund, at OPP-formatet samlet vil være fordelagtigt for kommunen i forhold til en mere traditionel gennemførelse af projektet med kommunen som byggherre og efterfølgende udbud af drift og vedligeholdelse – også henset til, at kommunen kun har begrænset erfaring med opførelse, drift og vedligehold af svømmehaller/idrætshaller, hvorfor det må antages, at private leverandører, der har sådan erfaring, lige så godt eller bedre vil være i stand til at designe anlægget, vælge materialer, tilrettelægge vedligehold mv. på en sådan måde, at de samlede omkostninger minimeres og funktionaliteten sikres over projektets levetid.
- Det samlede projekt synes umiddelbart at være økonomisk stort nok til at opveje transaktionsomkostningerne i projektet,

Der er umiddelbart ingen grund til at nære bekymring for, at der ikke vil være interesserede tilbudsgivere, idet det dog anbefales, at det afklares nærmere, om det samlede projekts kompleksitet og grænseflader til det aktivitetscentret og KU.BE-projektet vil kunne afholde virksomheder fra at byde på opgaven, herunder om indtjeningspotentialet Gennemførelse af et OPP-projekt fordrer, at kommunen er indstillet på at give afkald på detaljestyling om design, valg af byggematerialer, driftsprocedurer samt vedligeholdsplan, vedligeholdsniveau mv., ligesom omfanget af kontrol af OPP-leverandørens leverance ikke bør gå ud over, hvad der er nødvendigt og hensigtsmæssigt i det konkrete projekt. Kommunen forpligter sig også for en længere periode (mellem 20 og 30 år).

Det anbefales, at det afklares nærmere, om OPP med privat eller offentlig finansiering er mest fordelagtigt for kommunen. Videre skal de afledte økonomiske konsekvenser i form af deponering kortlægges og beskrives. Der er ingen deponering ved offentlig finansiering.

For indeværende er der ikke afsat anlægsmidler til etablering af en P-kælder, og den årlige anlægsramme vurderes ikke umiddelbart at skabe plads til et projekt i en størrelsesorden svarende til etablering af en P-kælder.

Der er afsat midler (70 mio. kr.) til etablering af svømmehallen – et beløb, som det grundet det gældende anlægsloft vil være hensigtsmæssigt at "frigøre" til andre anlægsaktiviteter, idet de deponeringsmæssige konsekvenser i den forbindelse skal afklares nærmere.

indeholdende en markedsanalyse.

Hvis det på baggrund af egnethedsvurderingen skønnes, at OPP er en relevant løsning, anbefales det, at egnethedsvurderingen efterfølges af en forundersøgelse af udvalgte elementer, som anbefalet af KPMG og Lett Advokatfirma.

En forundersøgelse vil umiddelbart omfatte dels en finansiel analyse, hvor omkostningerne ved de forskellige mulige scenarier vurderes med henblik på at identificere den for kommunen mest lønsomme organisering, dels en markedsanalyse, som skal dokumentere markedets interesse for projektet, herunder markedets krav til afkastet ved investering.

Forundersøgelsen foreslås gennemført i et samarbejde mellem forvaltningen, KPMG og Lett Advokatfirma inden for en samlet ramme på xxx kr.

Forundersøgelsen kan omfatte en dialog med relevante markedsaktører, som kan danne grundlag for udbud efter udbudsformen "begrænset udbud". Denne fremgangsmåde vurderes at være den billigste og hurtigste for kommunen. Alternativt kan udbudsformen "konkurrencepræget dialog" sandsynligvis anvendes, og eventuelt kan en "teknisk dialog" gennemføres forud for udbudsprocessen. Udbudsformer er nærmere behandlet i papiret "*Udbudsproces og tidsplan*".

Hvis der i forbindelse med Budget 2014 træffes beslutning om iværksættelse af forundersøgelse og eventuelt efterfølgende om gennemførelse af et OPP-projekt, vil udbud kunne afsluttes ca. 1. oktober 2014 – eventuelt 1-2 måneder tidligere, hvis dialogen med markedsaktørerne kan omfattes af forundersøgelsen, og udbudsformen "*begrænset udbud*" kan anvendes.