

KOMMUNE
KREDIT

OPP MED OFFENTLIG FINANSIERING

DEN BILLIGSTE VEJ TIL OPP SKER I SAMARBEJDE MED KOMMUNEKREDIT

Februar 2012

7 stk huller til
banetove: Ø300 mm

OPP MED OFFENTLIG FINANSIERING

OPP i danske kommuner finder typisk anvendelse i forbindelse med store anlægsprojekter og kendetegnes bl.a. ved, at anlæg, drift og finansiering udbydes, projekteres og opføres i ét samlet projekt.

Formålet er at skabe risikodeling mellem henholdsvis de offentlige og de private parter, der gør det muligt at udnytte de synenergier, som parterne i fællesskab kan skabe.

Der er grundlæggende to OPP-modeller, som kan finde anvendelse i danske kommuner og regioner:

- OPP med privat finansiering
- OPP med offentlig finansiering

I de privat finansierede OPP-projekter varetages finansieringen oftest af et eller flere finansieringsinstitutter. Den finansielle krise har imidlertid bevirket, at rentemarginalen generelt er steget ved udlån til private virksomheder, og derfor er forskellen i renteudgifterne ved privat finansiering sammenlignet med offentlig finansiering blevet væsentlig større.

OPP-modellen er senest blevet diskuteret i forbindelse med, at pensionskasser har meldt sig som mulige OPP-partnere for både stat og kommuner. De afkastkrav, som danske pensionskasser har stillet til finansiering af OPP-projekter er imidlertid høje, og finansieringsomkostningerne vil derfor generelt være betydeligt større end ved OPP med offentlig finansiering i samarbejde med KommuneKredit.

SAMMENLIGNING AF LÅNEOMKOSTNINGER

Pensionskasserne finansierer allerede i dag en række OPP-projekter fortrinsvis i udlandet. Renten ved OPP med privat finansiering ligger typisk på mindst 6 pct. Et 20-årigt lån i KommuneKredit kunne i februar 2012 til sammenligning optages til 3,1 pct.

Ved en investering på 100 mio. kr. over 20 år udgør nutidsværdien af rentebetalingerne:

<i>Pensionskasse finansiering (6,0 pct.)</i>	<i>49 mio. kr.</i>
<i>KommuneKredit finansiering (3,1 pct.)</i>	<i><u>27 mio. kr.</u></i>
<i>Besparelse ved finansiering gennem KommuneKredit</i>	<i>22 mio. kr.</i>

OPP MED KOMMUNEKREDIT SOM PARTNER

KommuneKredit kan tilbyde finansiering af OPP-projekter med offentlig finansiering.

OPP MED OFFENTLIG FINANSIERING

Design, projektering, anlæg, drift og vedligeholdelse	<p>Design, projektering og anlæg udføres typisk af en hovedentreprenør, eventuelt i samarbejde med diverse underleverandører og i dialog med kommunen/regionen.</p> <p>Drift og vedligeholdelse vil typisk blive udliciteret til en facility manager på langvarige kontrakter. De private parter opererer eventuelt gennem et såkaldt SPV (Special Purpose Vehicle).</p>
Finansiering og betalinger	<p>Ejerskabet til anlægget er hos kommunen/regionen, hvorfor projektet kan finansieres gennem KommuneKredit. Dette sikrer en væsentlig lavere rente end finansiering via pengeinstitutter eller pensionskasser.</p> <p>Der hjemtages lån i overensstemmelse med lånebekendtgørelsen eller afgivne dispensationer svarende til låneadgangen i det respektive regnskabsår, hvor kommunen/regionen overtager projektet.</p> <p>Typisk er der betalinger ved OPP med offentlig finansiering i forbindelse med:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Betaling til SPV'et når anlægget overdrages. ▪ Løbende betalinger til SPV'et i kontraktens løbetid for drift og vedligeholdelse. ▪ Løbende betalinger af ydelser på finansieringen, f.eks. lån i KommuneKredit. <p>Fra kommunens/regionens side kan der som regel tilbageholdes i løbende betalinger til SPV'et, hvis ydelserne i OPP-projektet ikke lever op til de aftalte standarder.</p>
Ejerskab	<p>Ved anlæggets færdiggørelse overtager kommunen/regionen det fulde ejerskab af anlægget.</p>
Samarbejdets løbetid	<p>Samarbejdet kan have lang løbetid, op til 20-25 år</p>

ERFARINGER FRA GRIBSKOV KOMMUNE

Der er for 2012 etableret dispensationspuljer til at fremme offentligt-privat samarbejdsprojektet på henholdsvis 100 mio. kr. for kommunerne og 300 mio. kr. for regionerne.

I Danmark mangler vi erfaringer med OPP-projekter over en lang tidshorison. Antallet af projekter har været forholdsvis få, både i den statslige og i den kommunale sektor.

I det følgende gennemgås det, hvordan Gribskov Kommune har løst udfordringen med at bygge en ny og integreret skole, svømmehal og et bibliotek, og hvordan kommunen samtidig har løst finansiering og fremtidig drift gennem OPP med offentlig finansiering.

INTEGRERET SKOLE, SVØMMEHAL OG BIBLIOTEK I HELSINGE

Som mange andre kommuner har Gribskov en bygningsmasse, som gennem årene ikke har fået den nødvendige vedligeholdelse. Det skyldes, at området ofte er blevet nedprioriteret under de årlige budgetforhandlinger.

For mange kommuner er valget derfor, om det kan betale sig at vedligeholde eksisterende – og måske utidssvarende – bygninger, eller om det er mere økonomisk fordelagtigt at bygge nyt.

Samtidig ændrer behovene sig på både skole- og fritidsområdet i disse år. Det betyder, at en almindelig og tilstrækkelig vedligeholdelse af de gamle skoler ikke nødvendigvis sikrer en tidssvarende funktionalitet. Netop det dilemma erkendte Gribskov Kommune i 2009.

Kommunens administration havde som udgangspunkt, at den nødvendige vedligeholdelse af de eksisterende skoler dels var meget dyr, og dels var præget af be- kostelige nødløsninger, når akutte problemer skulle udbedres.

Kommunen har gennem årene brugt mange penge på "brandslukning" i de gamle skoler.

Vicekommunaldirektør Claus Thykjær

Kommunen måtte derfor tænke i alternative løsninger. For administrationen var der fokus på at sikre større budgetsikkerhed og en mere økonomisk og effektiv anvendelse af kommunens kvadratmeter. Der var brug for at tænke i helhedsløsninger, hvor skolens ydelser i videst muligt omfang kunne kombineres med andre kommunale ydelser på f.eks. fritidsområdet.





VISIONEN

Kommunens vision var at kombinere skole, svømmehal og bibliotek og derved få mulighed for at bygge gode, effektive kvadratmeter, hvor for eksempel cafeen i svømmehallen og skolens kantine kunne anvende de samme faciliteter. På samme måde kunne man udnytte bygningernes mange faciliteter mere effektivt over døgnet, f.eks. fællesarealer, reception og toilet-faciliteter. Derudover viste erfaringer fra andre steder, at der ved OPP-projekter ofte kunne opnås gode synergieffekter, når man placerede flere funktioner tæt sammen; flere ting på samme sted tiltrækker flere brugere.

Administrationen præsenterede perspektiverne for byrådet, som herefter nedsatte et projektudvalg i henhold til Styrelsesloven § 17, stk. 4. Udvalgets arbejdsgrundlag var at arbejde videre med visionen om at opføre en ny skole i Helsingø, herunder:

- Formulere et oplæg til vision og mål for en ny skole med høj bruger- og medarbejderinddragelse.
- Undersøge og tilrettelægge forudsætningerne for finansiering og organisering.
- Undersøge om der kunne skabes en ny form for OPP med kommunalt medejerskab.

DISPENSATIONER

Skolefinansiering er ikke en låneberettiget anlægsudgift, og der var derfor brug for at tænke i alternative finansieringsløsninger. Uanset hvilken finansieringsløsning, der blev valgt, var der brug for at søge lånedispensation fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Ministeriet gav følgende dispensationer til Gribskov Kommune:

- Lånedispensation fra OPP-puljen.
- Dispensation fra lånepuljen målrettet skoleinvesteringer i 2010.
- Dispensation fra den særlige lånepulje vedrørende kvalitetsfondsområderne i 2010.
- Dispensation fra den særlige lånepulje vedrørende kvalitetsfondsområderne i 2011.
- Dispensation fra den særlige lånepulje til investeringer i øvrige områder, herunder veje for 2010.

HVILKEN TYPE OPP SKAL MAN VÆLGE?

Allerede i 2009 blev traditionel OPP med privat finansiering overvejet. Kommunen måtte dog erkende, at dette ikke var en farbar finansiel løsning, fordi samarbejdspartnersnes afkastkrav var for høje. OPP med privat finansiering ville samtidig medføre, at ejerskabet af skolen overgik til tredjepartsejerskab i en 25-årig periode.

Byrådet blev, ved hjælp af konsulentbistand, præsenteret for OPP med offentlig finansiering gennem KommuneKredit. Netop denne løsning tiltalte byrådet, da ejerskabet af anlægget kunne forblive i kommunen.

Begrebet "vores skole" betyder meget politisk i kommunen.

Vicekommunaldirektør Claus Thykjær

Ønsket om at beholde ejerskabet af skolen gjorde, at byrådet i stedet valgte at fokusere på OPP med offentlig finansiering gennem KommuneKredit. Man erkendte, at OPP med udlicitering af vedligeholdelse sandsynligvis ville blive dyrere end det traditionelle ejerskab og drift af skolen. Men samtidig var der en

OPP er således også et værn for byrådsmedlemmerne mod dem selv og deres fremtidige beslutninger.

Vicekommunaldirektør Claus Thykjær

erkendelse af, at en "traditionel" skole over tid sandsynligvis ville blive utidssvarende og lide under nedprioriteret vedligeholdelse som tidligere.

Efter 25 år står kommunen med noget af værdi og ikke en nedslidt bygningsmasse.

Vicekommunaldirektør Claus Thykjær

I Gribskov Kommune valgte man således en løsning, som i første omgang så dyrere ud end det traditionelle ejerskab og drift af skolen. Med dette valg accepterede byrådet dermed, at den nye skole ville beslaglægge økonomiske ressourcer, der nødvendigvis måtte tages fra andre af kommunens skoler.

PROJEKTET IGANGSÆTTES

Hurtigt efter, at kommunens projektudvalg havde afleveret sin anbefaling, traf byrådet beslutning om at etablere en egentlig projektorganisation. Til at understøtte projektorganisationens arbejde tilknyttede man konsulenter på projekt- og driftsorganisering, jurister og rådgivende ingeniører.

Projektorganisationen blev etableret med deltagelse af den kommunale administration, kommunens skoler, svømmeklub, forældrerepræsentanter fra skolebestyrelser m.fl. I projektet var der fast tilknyttet 9-12 ansatte fra kommunens administration. Kommunens ansatte med tilknytning til projektet blev så vidt muligt fritaget fra deres sædvanlige arbejdsforpligtigelser.





Creo Arkitekter

Arbejdet i projektorganisationen blev organiseret i 5 parallelle spor:

- Juridisk/økonomisk: finansielle, økonomiske og juridiske problemstillinger
- Pædagogik og skolestrategi: definition af pædagogiske funktionskrav til den fremtidige skole m.m.
- Byudvikling og planmæssige forhold: problemstillinger vedrørende placering og byplan m.v.
- Tekniske og driftsmæssige mål: funktionskrav til teknik og servicekontrakt
- Svømmehal og bibliotek: definition af funktionskrav om svømmehal og bibliotek.

Kommunen valgte at lade kommunens egne ansatte stå i spidsen for alle 5 spor og sikre sig dermed, at der hurtigt blev opbygget fælles viden og projektejer-skab i direktion og administration.

UDBUDSFASEN

I samarbejde med kommunens rådgivere blev projektet sat i dialogbaseret udbud. Ved formulering af udbuddet brugte kommunen mange ressourcer på at beskrive funktionskrav samt beskrive de grænseflader, kommunen ønskede mellem kommunens eget ansvar og den valgte samarbejdspartner i den fremtidige drift.

Specielt blev der i denne del af processen brugt betydelige ressourcer på formuleringen af de pædagogiske krav, da man i kommunen havde et ønske om at hæve ambitionsniveauet på dette område.

Der var i udbudsperioden intens kontakt med de deltagende konsortier, som hver især havde deres bud på projektets udformning og funktioner.

Indledningsvis fik kommunen 5 tilbud, hvoraf 3 blev udvalgt til at deltage i konkurrencepræget dialog om OPP med offentlig finansiering.

I Gribskov Kommune blev OPP med privat finansiering og tredjepartsejerskab ikke overvejet som et reelt alternativ til OPP med offentlig finansiering. I kommunen fik man hurtigt en fornemmelse af, at OPP med privat finansiering ville være en dyrere løsning end OPP med offentlig finansiering. Dette skyldtes primært høje krav til afkast af den investerede kapital. Disse krav til afkast lå betydeligt over den alternative rente, der kunne opnås ved lån i KommuneKredit.

Det er vores anbefaling til andre, at man meget tidligt i processen detaljeret beskriver projektets funktions- og vedligeholdelseskrav.

Vicekommunaldirektør Claus Thykjær

Udbudsrunderen resulterede i, at kommunen indgik en 25-årig aftale med et SPV ejet i fællesskab af Kemp & Lauritzen og Pihl & Søn, SPV'et var aftaleparten overfor kommunen. Konsortiet skulle levere alt undtagen den endelige finansiering af projektet.

Den endelige finansiering af projektet blev tilvejebragt med et lån gennem KommuneKredit.

I byggeperioden finansierede SPV'et selv omkostningerne. 75 pct. af anlægsudgifterne forfalder i oktober 2012, når skolen afleveres til kommunen. De resterende 25 pct. af anlægsudgifterne forfalder i februar 2013, når svømmehallen er afleveret.

PROJEKTOMKOSTNINGER OG VALG AF FINANSIERINGSMODEL

Af det samlede projektbeløb, som skønsmæssigt androg 265 mio. kr., udgjorde de interne og eksterne projektomkostninger ca. 7 pct. Gribskov Kommune skønnede, at projektomkostningerne svarede til gennemsnittet for tilsvarende projekter. Det blev også tydeligt, at projekter under ca. 200 mio. kr. ville mangle kritisk masse til at blive rentable som OPP-projekter.

Projektomkostningerne kunne kun holdes på det lave niveau, fordi projektet arbejdede under en forholdsvis stram tidsplan og dermed lagde pres på projektorganisationen. Yderligere havde kommunen sparet penge ved at lade kommunens egne ansatte involvere sig i projektet i modsætning til hovedsageligt at anvende eksterne rådgivere og konsulenter.

Ved valg af finansieringsløsning fokuserede kommunen dels på at minimere omkostningerne for det samlede projekt og dels på at sprede den økonomiske byrde jævnt over projektets levetid på 25 år.

Finansieringen i projektet blev foretaget gennem KommuneKredit med vejledning fra Ernst & Young. Der blev valgt en særlig finansieringsmodel således, at lånets ydelser blev indekseret under antagelse af en årlig inflation på 2 pct. Herved opnåede kommunen at minimere projektets finansielle omkostninger i de første år.

Kommunens valg af finansieringsløsning var bestemt ud fra ønsket om at opnå en realøkonomisk stabil belastning af kommunens økonomi over de kommende 25 år. Alternativt kunne kommunen have valgt et tra-

ditionel fast- eller variabelt forrentet lån i KommuneKredit.

Lånet i KommuneKredit blev optaget i december 2010 og baseret på en attraktiv fast rente. Renten var væsentlig under det niveau, der ville have været gældende for OPP med privat finansiering.

AFTALEGRUNDLAG

Kemp & Lauritzen og Pihl & Søn dannede som nævnt et SPV, som blev aftalepart for Gribskov Kommune. Kontrakten med SPV'et beskrev den samlede leverede ydelse, herunder ydelsen i forbindelse med drift og vedligeholdelse.

Den daglige drift og vedligeholdelse vil fremover blive varetaget på SPV'et vegne af en driftsleder, som skal kontrollere den af SPV'et leverede ydelse. Kommunen repræsenteres af en "bestillerrepræsentant", som månedligt mødes med driftslederen. I fælleskab vurderer de om den leverede ydelse lever op til kontraktens funktionskrav.

Til vurdering af eventuelle fejl og mangler etablerede Kemp & Lauritzen, Pihl & Søn og kommunen også et kontraktstyringsteam. Kontraktstyringsteamet har til opgave at vurdere, om der under driften af skole, svømmehal og bibliotek opstår kritiske fejl og mangler. Sker det, har kommunen ret til at tilbageholde betalinger til SPV'et, indtil fejl og mangler er udbedret. Dette vil ske med udgangspunkt i et fejlkatalog, som er indeholdt i kontrakten med SPV'et.

Endelig indeholder aftalen en beskrivelse af, hvordan aftalen eventuelt bringes til ophør.

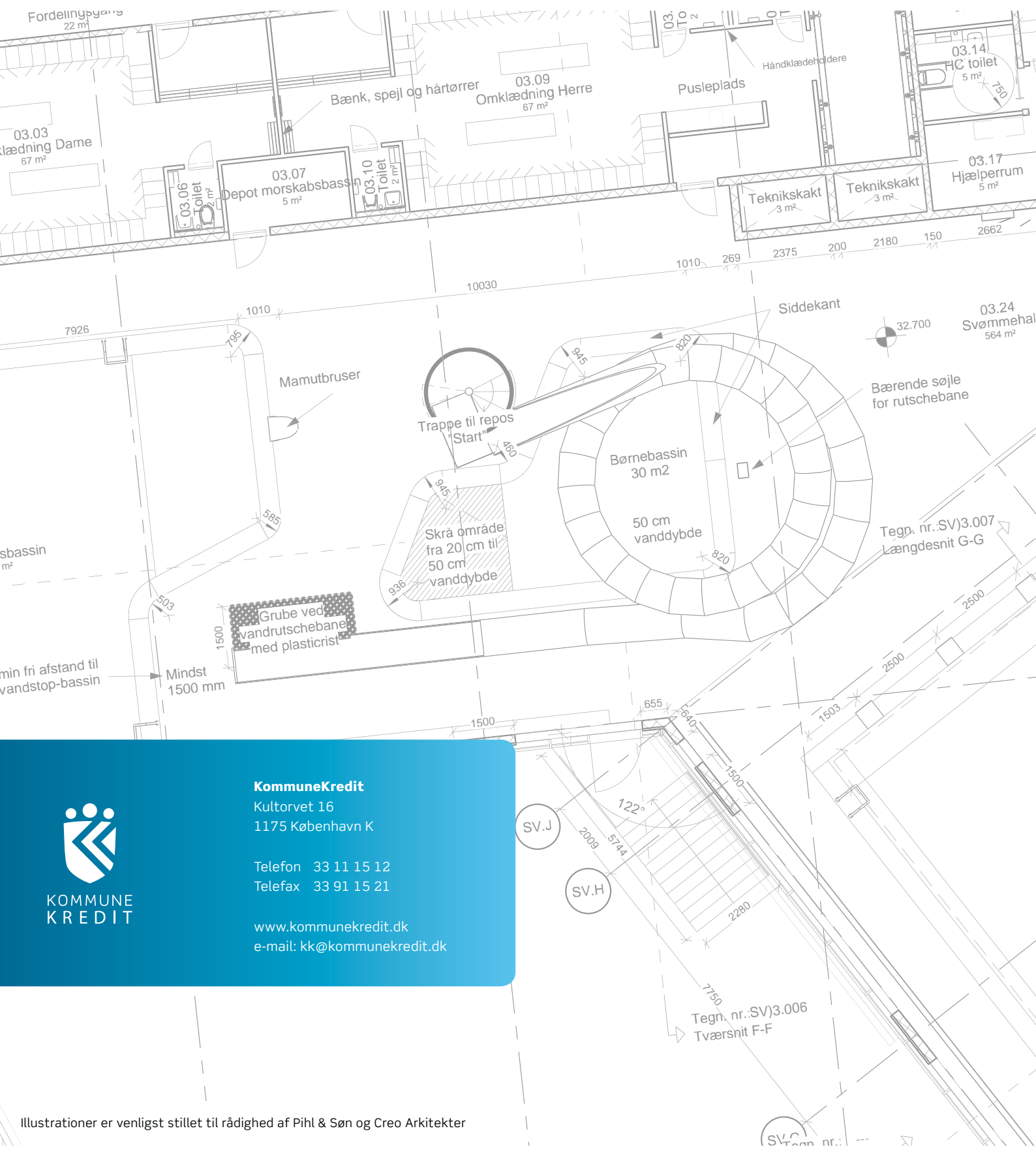
I Gribskov Kommune valgte man at gå nye veje for at opnå en kombination af skole, svømmehal og bibliotek. For kommunen var det afgørende, at man gav sig selv lov til at tænke i nye løsninger og kombinationer, der tilfredsstillende de fremtidige pædagogiske og funktionelle krav til skole, svømmehal og bibliotek.

Valget faldt på en OPP-løsning med offentlig finansiering, gennem KommuneKredit, hvor man fik finansieringsomkostninger, der lå væsentligt under det, der ellers ville være gældende for traditionel OPP med privat finansiering. Samtidig beholdt man ejerskabet af skolen.

Uden denne mulighed og den proces, som kommunen gennemgik, ville det sandsynligvis ikke have været muligt for kommunen at opfylde sin vision om skole, svømmehal og bibliotek.

”Byrådet ser ikke ... OPP-samarbejde som et mål i sig selv, men som et middel, der kan anvendes, hvis det ud fra en samlet betragtning er økonomisk fordelagtigt og kan forenes med de kvalitetskrav, som byrådet ønsker for ydelserne”.

Vicekommunaldirektør Claus Thykjær



KOMMUNE
KREDIT

KommuneKredit

Kultorvet 16
1175 København K

Telefon 33 11 15 12
Telefax 33 91 15 21

www.kommunekredit.dk
e-mail: kk@kommunekredit.dk