

J.nr. 27072-002

HGR/JBM

Notat om modeller til realisering af ny svømmehal i Faxe Kommune

Den 27. september 2021

Henrik Græsdal
Partner, advokat (L)
T +45 51 74 01 99
hgr@elmann.dk

Johannes Baad Michelsen
Erhvervsjuridisk rådgiver
T +45 20 53 72 88
jbm@elmann.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	BAGGRUND	2
2.	ANLÆGS- OG FINANSIERINGSMODELLER	3
3.	PROVISORISK TIDSPLAN FOR SVØMMEHALSPROJEKT	20
4.	ANBEFALING AF MODEL FOR ANLÆG OG FINANSIERING	23
5.	NÆRMERE OM DEPONERING	26
6.	NÆRMERE OM MOMS	27

1. BAGGRUND

Faxe Kommune ved centerchef Benny Agergaard har anmodet Elmann om at udarbejde et notat om forskellige modeller for at realisere ønsket om en ny svømmehal i Haslev.

Den nuværende svømmehal i Haslev er etableret i 1976/1977 og har været i kommunal drift i 44 år. Der blev i 2016 lavet en bygnings- og konstruktionsmæssig vurdering af Haslev Svømmehals stand. Meldingen var dengang, at der var 10–12 års levetid igen. I sommeren 2021 har Rambøll efter ønske fra kommunen lavet en ny, opdateret vurdering af renoveringsbehov og restlevetid. Rambøll vurderer heri, at en større renovering ikke giver mening. I værste fald bekræftes de tidligere vurderinger, således at svømmehallen er slidt op i 2026. I bedste fald kan Haslev Svømmehal fungere yderligere 10 år, således at en ny svømmehal senest skal være klar i 2031.

En svømmehal er en større opgave, både konstruktionsmæssigt og finansielt. Estimatet for anlægsudgiften til en ny svømmehal spænder fra ca. 90 millioner kroner til ca. 160 millioner kroner. Faxe Kommune har ved udgangen af 2021 hensat (som del af kassebeholdningen) 32,8 millioner kroner til en ny svømmehal. En realistisk anlægspris vurderes at være ca. 150 mio. kr. Projektet vil således indebære tilvejebringelse af ekstern finansiering.

De igangværende drøftelser af budget 2022 viser, at svømmehallen på den ene side har betydning for mange brugere og politisk opmærksomhed og på den anden side rummer bekymringer for, hvorledes Faxe Kommunen kan tilrettelægge opgaven på hensigtsmæssig vis, herunder de økonomiske konsekvenser. Ud fra hensynet til at sikre god økonomisk planlægning, forventes projektet at kunne realiseres inden for et tidsspænd på 3–4 år fra endelig politisk beslutning herom.

Den selvejende institution Haslev Hallerne har udvist interesse i et samarbejde med Faxe Kommune omkring at stå for anlæg og drift af en ny svømmehal. Deres involvering skal indtænkes i projektet.

Faxe Kommune har i kommissoriet for nærværende notat skitseret fire modeller for etablering af en ny svømmehal, som kommunen ønsker nærmere belyst. De fire modeller vil i notatet blive belyst i forhold til juridisk og økonomisk konstruktion med fokus på såvel anlæg som efterfølgende drift.

De fire modeller er henholdsvis et "klassisk" offentligt byggeri, hvor kommunen selv finansierer projektet og både er bygherre og efterfølgende driftsherre samt en modificeret udgave af denne, hvor driften udbydes eller overlades til en ekstern part via en driftsaftale. Hertil kommer en OPP-model med privat finansiering, anlæg og drift, hvor kommunen indgår en

OPP-kontrakt med en privat aktør herom, samt en OPS-model, hvor finansieringen ikke tilvejebringes af den private aktør, men i stedet gennem kommunen, KommuneKredit eller anden offentlig finansieringskilde.

2. ANLÆGS- OG FINANSIERINGSMODELLER

Nærværende afsnit i notatet vil beskrive de overordnede modeller for anlæg og finansiering af den nye svømmehal, med udgangspunkt i de af kommunen skitserede modeller.

I afsnittet nævnes forhold om bl.a. deponering, mv. Disse forhold er beskrevet uddybende i senere afsnit.

De modeller, der gennemgås er:

- En "klassisk" model med kommunalt anlæg og kommunal drift (1)
- En "klassisk" model med kommunalt anlæg ekstern drift (2)
- En OPP-model med privat fremmedfinansiering (3)
- En OPS-model med KommuneKredit eller anden offentlig fremmedfinansiering (4)

Modellerne beskrives særskilt og behandles i forhold til det juridiske grundlag, økonomiske grundlag og organisering.

Nedenfor er modellerne opstillet i tabelform, til illustration af ligheder og forskelle med hensyn til anlæg, drift, finansiering, mv.

Der er i bunden af skemaet tillige angivet de betalinger der skal foretages fra Faxe Kommune henholdsvis som enkeltbeløb eller som årlige betalinger, afhængig af den valgte model.

2.1 Oversigt over modeller

Model:	1.	2.	3.	4.
Modelkarakteristik:	Klassisk offentlig entreprisemodel, egenfinansieret, med intern drift	Klassisk offentlig entreprisemodel, egenfinansieret, med ekstern drift	OPP-model med privat fremmedfinansiering	OPS-model med offentlig fremmedfinansiering (KommuneKredit)
Anlægsfase:	Entreprenør opfører pba. anlægsudbud.	Entreprenør opfører pba. anlægsudbud. Drifts- og serviceaftaler kan	Entreprenør opfører og ejer pba. udbud.	Entreprenør opfører pba. udbud.

		være del af udbuddet.		
Driftsfase:	Kommunen driver selv via egne ansatte.	Kommunen overlader driften til private via udbud eller driftsaftale.	Teknisk og "almindelig" drift kan varetages af entreprenøren eller overlades til anden ekstern samarbejdspartner	Teknisk og "almindelig" drift kan varetages af entreprenøren eller overlades til anden ekstern samarbejdspartner
Finansiering:	Kommunal kassebeholdning	Kommunal kassebeholdning	Entreprenør sørger for finansiering via banklån, realkreditlån eller obligationsudstedelse	Kommunen låner anlægssummen eller leaser finansielt via eksempelvis KommuneKredit
Lån- eller leasingtager:	Ingen	Ingen	OPP-selskabet	Kommunen
Lån- eller leasinggiver:	Ingen	Ingen	Bank, realkreditinstitut eller institutionel investor m.v.	KommuneKredit eller anden offentlig finansieringskilde
Ejer i aftaleperioden:	Kommunen	Kommunen	OPP-selskabet	KommuneKredit eller anden financier
Ejer efter aftaleperiodens ophør:	Kommunen/ej Relevant	Kommunen/ej relevant	Kommunen anviser køber	Kommunen anviser køber
Deponeringspligt:	Nej	Nej	Ja, op til samlet anlægssum (anslået maks. 150 mio. kr.) Deponeres i takt med anlægsfasens gennemførelse.	Ja, samlet anlægssum (anslået ca. 150 mio. kr.) Deponeres i takt med anlægsfasens gennemførelse.
Påvirker anlægsloft?	Ja	Ja	Nej	Nej
ØKONOMI				
Anslået udgift i anlægsfasen (Afholdes over 4 budgetår):	150 mio. kr. (Anlægssum + rådgivning mv.)	150 mio. kr. (Anlægssum + rådgivning mv.)	10-15 mio. kr. (Rådgivning mv.)	Renter af "oparbejdningskontoen" hos KommuneKredit (ByggeKredit)

Årlig udgift efter ibrugtagning, i 25 år:	Driftsudgift + Uforudsete udgifter (ejerrisiko)	Driftstilskud + Uforudsete udgifter (ejerrisiko)	Fast driftstilskud + Leasingydelse med 2,5% i gennemsnitsrente (ca. 4,85 mio. kr.) - 1/25 af deponeret sum (6 mio. kr.)	Fast driftstilskud + Leasingydelse med 0,5% i gennemsnitsrente (ca. 3,85 mio. kr.) - 1/25 af deponeret sum (6 mio. kr.)
Betaling af restværdi efter 25 år (40% restværdi):	0 kr.	0 kr.	60 mio. kr. (ved 40% restværdi)	60 mio. kr. (ved 40% restværdi)
RESUMÉ				
Resumé - særlige opmærksomhedspunkter ved hver model:	<p>Anlægsudgift betales fuldt ud i anlægsårene.</p> <p>Som bygherre og ejer bærer Faxe Kommune de fleste risici i anlægsfasen. Dette indebærer risiko for forsinkelser, budgetoverskridelser mm.</p> <p>Ved egen drift bærer Faxe Kommune alle risici i driftsfasen. Dette indebærer pludselige ekstraomkostninger.</p> <p>Der vil være en årlig driftsudgift, størrelsen kan variere, da kommunen bærer den fulde risiko i driftsfasen.</p>	<p>Anlægsudgift betales fuldt ud i anlægsårene.</p> <p>Som bygherre og ejer bærer Faxe Kommune de fleste risici i anlægsfasen. Dette indebærer risiko for forsinkelser, budgetoverskridelser mm.</p> <p>Ved at overlade driften til andre via en driftsaftale eller udbud, reducerer Faxe Kommune sin risiko i driftsfasen sammenlignet med model 1.</p> <p>Der betales et årligt driftstilskud. Der kan anmodes om ekstrabevilling.</p>	<p>Alene udgifter til kommunens egne rådgivere betales i anlægsårene.</p> <p>Der deponeres et forholdsmæssigt beløb i hvert budgetår i anlægsfasen, svarende til de faktiske anlægsomkostninger i året.</p> <p>Ved at overlade ejerskab og byggherrerolle til OPS-selskabet bærer Faxe Kommune kun begrænsede risici i anlægsfasen. Via "Turn-key" aftaler bærer OPS-selskabet risikoen for forsinkelser, budgetoverskridelser mm.</p>	<p>Der betales renter af en "oparbejdningskonto" (Bygge-kredit) hos KommuneKredit i anlægsfasen.</p> <p>Derudover deponeres et forholdsmæssigt beløb i hvert budgetår i anlægsfasen, svarende til de faktiske anlægsomkostninger i året.</p> <p>Ved at overlade byggherrerolle til OPS-selskabet og ejerrollen til KommuneKredit bærer Faxe Kommune kun begrænsede risici i anlægsfasen. Via "Turn-key" aftaler bærer OPS-selskabet risikoen for forsinkelser, budgetoverskridelser mm., og KommuneKredit</p>

		<p>ger fra driftshaver, ved behov. Dette kan afvises eller imødekommes af kommunen.</p>	<p>Der betales en kvartalsvis leasingydelse inkl. markedsrente til OPP-selskabet.</p> <p>Dertil kommer et fast driftstilskud, da mangler/udfordringer med selve bygningen er OPP-selskabets risiko.</p> <p>Kommunen kan årligt hæve 1/25 del af den deponerede sum fra den spærrede konto.</p> <p>Efter 25 år skal kommunen købe svømmehallen til den fastsatte restværdi (60 mio. kr., ved 40%). Dette er dog betinget af at standen af svømmehallen er som aftalt. OPP-selskabet har derfor incitament til at foretage korrekt drift- og vedligehold.</p>	<p>bærer risikoen for konkurs mv. i anlægsfasen.</p> <p>Der betales en kvartalsvis leasingydelse inkl. lav rente til KommuneKredit.</p> <p>Dertil kommer et fast driftstilskud, da mangler/udfordringer med selve bygningen er OPS-selskabets risiko.</p> <p>Kommunen kan årligt hæve 1/25 del af den deponerede sum fra den spærrede konto.</p> <p>Efter 25 år skal kommunen købe svømmehallen til den fastsatte restværdi (60 mio. kr., ved 40%). Dette er dog betinget af at standen af svømmehallen er som aftalt. OPS-selskabet har derfor incitament til at foretage korrekt drift- og vedligehold, da KommuneKredit ellers vil kunne gøre krav gældende mod OPS-selskabet.</p>
--	--	---	---	---

ANBEFALING				
	<p>Samlet set anbefales denne model ikke, da risiko og ansvar ikke fordeles optimalt, hverken i anlægs- eller driftsfasen.</p> <p>Kommunen pådrager sig en budgetusikkerhed i både anlægs- og driftsfasen.</p>	<p>Samlet set anbefales denne model ikke, da risiko ikke fordeles optimalt i anlægsfasen.</p> <p>Teknisk drift overlades endvidere til en anden end entreprenøren selv, og derved begrænses incitamenterne til at bygge effektivt.</p> <p>Kommunen pådrager sig en budgetmæssig usikkerhed, særligt i anlægsfasen.</p>	<p>Samlet set anbefales denne model ikke, da renten er for høj ved et "ægte" OPP sammenlignet med renteniveauet hos KommuneKredit.</p> <p>Incitament og risici i denne model er klart optimerede, idet entreprenøren bærer risikoen for egne fejl og mangler i anlægsfasen.</p> <p>Kommunen opnår en større budget-sikkerhed end i model 1 og 2.</p>	<p>Samlet set anbefales denne model, da den implementerer de bedste ting fra OPP-modellen omkring incitamentsoptimering og risikominimering, kombineret med de ekstraordinært gode finansieringsvilkår der tilbydes af KommuneKredit.</p> <p>Incitament og risici i denne model er således optimerede, idet entreprenøren bærer de fleste risici for egne fejl og mangler i anlægsfasen.</p> <p>Kommunen opnår en større budgetsikkerhed end i model 1 og 2.</p>

2.2 Model 1 og 2 – den klassiske offentlige model

Ved disse modeller, som i det følgende også vil blive kaldt det offentlige referenceprojekt, er Faxe Kommune selv bygherre og påtager sig som sådan selv de fleste risici i forbindelse med anlæg og drift af en ny svømmehal. Den grundlæggende forskel på model 1 og 2 er således alene om den efterfølgende drift af svømmehallen varetages af kommunen ved brug af egne ansatte, eller overlades til en anden aktør.

2.2.1 Det juridiske grundlag

2.2.1.1 Udbudsgrundlag

I forbindelse med den klassiske offentlige model skal Faxe Kommune gennemføre flere udbud. De to af udbuddene er henholdsvis udbud af bygherrerådgivning og udbud af selve

anlægget af den nye svømmehal i entreprise efter reglerne i udbudsloven, der gælder for udbud af anlægsprojekter med en værdi på over knap 40 mio. kr.

Udbudsgrundlaget kunne være henholdsvis et begrænset udbud for bygherrerådgivning efter udbudsloven, såfremt den forventede kontraktværdi for rådgivningen overstiger tærskelværdien for kommunale udbud af sådanne ydelser på knap 1,6 mio. kr. Alternativt kan det overvejes at Faxe Kommune selv sammensætter sit rådgiverhold således, at juridiske tjenesteydelser udgør hovedparten af rådgivningen, hvorefter tærskelværdien for udbud af rådgivningen vil udgøre knap 5,6 mio. kr. Det vurderes som realistisk, at rådgivningsudgiften her kan holdes under tærskelværdien for udbud.

Hvis den forventede værdi af rådgivningen er mindre end tærskelværdierne for udbud, kan kontrakt herom indgås direkte efter bestemmelsen i udbudslovens § 193.

For udbud af selve anlægsopgaven kan dette ske ved eksempelvis et begrænset udbud med forhandling efter udbudsloven, hvor der prækvalificeres minimum tre virksomheder til at give tilbud på entrepriseopgaven. Alternativt kan der anvendes en af mere fleksible udbudsprocedurer i udbudsloven, såsom konkurrencepræget dialog.

2.2.1.2 Aftalegrundlag

Det offentlige referenceprojekt indebærer, at Faxe Kommune indgår op til flere selvstændige aftaler. Det bemærkes, at aftalerne 3, 4 og 5 kan indgås som én samlet aftale, og det bemærkes endvidere, at aftalerne 3, 4 og 5 enten kan udbydes til private i overensstemmelse med udbudsreglerne, eller overlades til en privat aktør efter en driftsaftale, såfremt vilkårene for at gøre dette uden udbud er opfyldt.

Aftale 1: Bygherrerådgivning i forbindelse med gennemførelse af prækvalifikation samt udarbejdelse af funktionsprogram og programoplæg. Bygherrerådgivningsaftalen vil som oftest løbe i hele udbudsprocessen og inkluderer også tilsyn i forbindelse med gennemførelsen af anlægsfasen. En totalrådgiveraftale andrager som regel en udgift på ca. 10-15% af anlægssummen, hvilket skal sammenholdes med kun ca. 2,5-3% for rådgiverudgifter ved et OPP eller OPS.

Aftale 2: Entrepriseraftale omhandlende færdigprojektering og opførelse af den nye svømmehal.

Aftale 3: Intern aftale med den kommunale ejendomsafdeling (model 1) eller ekstern aftale med en privat part (model 2) vedrørende bygningsdrift og vedligehold af den nye svømmehal.

Aftale 4: Intern kommunal aftale (model 1) eller ekstern aftale med privat part (model 2) vedrørende rengøring og renhold af den nye svømmehal.

Aftale 5: Intern aftale med kommunens Teknik- og Miljøforvaltning (model 1) eller ekstern aftale med en privat part (model 2) vedrørende vedligehold af omkringliggende arealer.

2.2.1.3 Ændringsønsker

I projekter efter den klassiske offentlige model er Faxe Kommune selv bygherre og har således direkte indflydelse på projektets udformning i projekterings- og anlægsfasen. Den konkrete håndtering af eventuelle ændringsønsker bør beskrives i entreprisekontrakten mellem Faxe Kommune og entreprenøren.

Såfremt Faxe Kommune ønsker ændringer i forbindelse med projekterings- og anlægsfasen, skal kommunen som udgangspunkt selv afholde eventuelle ekstraudgifter forbundet hermed.

I driftsfasen kan Faxe Kommune løbende tilpasse niveauet for drift og vedligehold af den nye svømmehal, idet kommunen selv har ansvaret via egne ansatte, eller ved kontrakt med en eller flere private parter.

2.2.1.4 Ejerskab

Faxe Kommune ejer den nye svømmehal (både grund og bygninger).

2.2.2 Det økonomiske grundlag

2.2.2.1 Finansiering

Faxe Kommune kan finansiere anlægsudgiften til den nye svømmehal gennem en kombination af kommunale anlægsbevillinger og eventuelle lån. Dertil kan komme donationer fra fonde eller andre juridiske personer. Donationer medfører imidlertid en reduceret momsrefusion efter den kommunale momsrefusionsordning.

2.2.2.2 Risikodeling

Faxe Kommune er bygherre og ejer af den nye svømmehal. I forbindelse med anlægsfasen har kommunen mulighed for at overdrage en række risici forbundet med entreprisen til den udførende entreprenør via bestemmelser i den udbudte entrepriseaftale. Det kan f.eks. være risici forbundet med overholdelse af tidsplanen, ligesom der ved brug af omvendt licitation og "Turn-key" aftaler kan sikres imod overskridelse af anlægssummen. Det samlede omfang af risikoovertagelsen afhænger af den endelige entrepriseaftales nærmere indhold, og ved anvendelse af eksempelvis konkurrencepræget dialog som udbudsform, kan den optimale risikofordeling drøftes med tilbudsgiverne under udbudsprocessen.

Det skal dog bemærkes, at entreprenøren antageligvis vil tage en risikopræmie i sit tilbud, for at påtage sig visse risici der ellers ville være bygherres. Ved omvendt licitation vil dette afspejle sig i et mindre byggeri eksempelvis.

Som myndighed bærer Faxe Kommune selv alle risici forbundet med lokalplan og sagsbehandling, og som ejer af grunden bærer kommunen alle risici forbundet med jordbundsforhold og eventuel forurening.

Faxe Kommunes ejendomsafdeling bør have erfaringer med bygherrerollen fra andre anlægsprojekter. Kommunen bør derfor kunne sikre en effektiv håndtering af de risici, der er forbundet med bygherrerollen.

Når den nye svømmehal er færdig, påtager Faxe Kommune sig selv ansvaret for driften heraf, herunder risici forbundet med rengøring og renhold samt risici vedrørende løbende vedligehold, eller kommunen kan overlade disse opgaver til private aktører via udbud eller direkte aftaleindgåelse, afhængig af kontraktens økonomiske omfang og den påtænkte samarbejdspartner.

2.2.2.3 Synergieffekter

Da der indgås separate aftaler vedrørende projektering og opførelse af den nye svømmehal og efterfølgende drift og vedligehold, er mulighederne for opnåelse af totaløkonomiske gevinster af begrænset omfang. I det omfang kommunen i stedet lader entreprenøren stå for både opførelse og efterfølgende drift og vedligehold, kan der opnås en vis sammenhæng og synergi.

Da Faxe Kommune efterfølgende bærer omkostningerne forbundet med drift og vedligehold, har kommunen dog et økonomisk incitament til at tænke i energirigtige løsninger, som er vedligeholdelsesvenlige. Faxe Kommune kan i udbudsmaterialet for entrepriseudbuddet forudsætte, at den nye svømmehal skal opføres i en høj energiklasse, hvilket betyder at det må forventes, at forbrug til el og varme reduceres betragteligt i driftsfasen.

2.2.3 Organisering

2.2.3.1 Fordeling af anlægs- og driftsopgaver

I anlægsfasen kan Faxe Kommune overføre ansvaret for færdigprojektering og opførelse til entreprenøren via den udbudte kontrakt. I driftsfasen har Faxe Kommune selv ansvaret for drift og vedligehold. Som beskrevet under aftalegrundlag forventes det, at Faxe Kommune indgår en række særskilte aftaler forbundet hermed.

2.2.3.2 Kommunal brugsret og overladelse til private

Faxe Kommune vil ved et projekt efter nærværende model have den fulde brugsret til den nye svømmehal. Ved kommunalt ejerskab er der en række begrænsninger efter kommunalfuldmagtsreglerne i forhold til senere at overlade hele eller dele af driften til private aktører. Eksempelvis skal en café der måtte opføres i forbindelse med svømmehallen således forsøges forpagtet ud. En varig udleje af lokaler til en privat virksomhed kan som udgangspunkt heller ikke finde sted, medmindre det er gode grunde herfor, f.eks. at det er forbigående, eller at der er tale om udnyttelse af overskudskapacitet indtil kommunen selv skal bruge arealet.

2.2.3.3 Politisk inddragelse

Politikerne kan inddrages løbende i udbudsfasen, hvor de kan behandle valg af bygherrerådgiver, programoplæg og projektforslag samt valget af entreprenør efter udbuddet. I byggefasen opdateres politikerne løbende på byggeriets fremdrift. I driftsfasen inddrages politikerne i forbindelse med de årlige bevillinger til budgetterne for drift og vedligehold af den nye svømmehal.

2.2.3.4 Brugerinddragelse

Faxe Kommune har gode muligheder for at gennemføre en grundig proces for brugerinddragelse. Brugere af den eksisterende svømmehal kan inddrages i forbindelse med udarbejdelsen af projektforslaget, hvor deres input og ønsker til udformningen af den nye svømmehal kan indgå. Endvidere kan brugere inddrages i forbindelse med projekterings- og anlægsfasen.

2.3 Model 3 - OPP-model

OPP (Offentligt-Privat-Partnerskab) refererer til den måde et projekt bliver gennemført på, såfremt Faxe Kommune er "bestiller" og (efter udbud) indgår en aftale med en privat samarbejdspart, der står for at projektere, anlægge, drive, vedligeholde og finansiere den nye svømmehal i en årrække. Udgangspunktet er herefter, at kommunen (eller en anden) skal købe svømmehallen til en bestemt restværdi efter 20-30 år. OPP-leverandøren påtager sig som bygherre de fleste risici i forbindelse med anlæg og drift af den nye svømmehal. Dette er eksempelvis risikoen for forsinkelser, vejrlig, mangelfuldeleverancer fra underleverandører mv.

En nyudvikling inden for OPP i dansk sammenhæng er kommercielle OPP'er eller partnerskaber med koncessionsaftaler. Et OPP ved koncession er karakteriseret ved, at en bygning ikke udelukkende anvendes til et offentligt formål, men også til kommercielle aktiviteter, hvor summen af aktiviteterne integreres i en OPP-forretningsmodel.

Dette er således tilfældet i forbindelse med Randers Svømmebad, hvor den offentlige anvendelse af anlægget skønsmæssigt kan sættes til ca. 20%, og den kommercielle (private)

anvendelse tilsvarende 80%. Dette giver totaløkonomiske synergieffekter, og kan derfor betyde at den offentlige aftalepart opnår en bedre ydelse til prisen.

Sådanne modeller er også anvendt i de andre nordiske lande. Forudsætningen for at en sådan opdeling er mulig er imidlertid, at en relevant kommerciel aktør har den fornødne interesse i at drive en kommerciel del i samspil med den kommunale del.

Der er tillige indikationer fra markedsaktører på, at der er interesse for at beholde ejerskabet tidsubegrænset og ikke kun i en periode på 25-30 år som det hidtil har været kutyme.

2.3.1 Det juridiske grundlag

2.3.1.1 Udbudsgrundlag

Faxe Kommune skal i modsætning til det offentlige referenceprojekt i model 1 og 2 have en samlet pakke med bestillerrådgivning. Bestillerrådgivning omfatter flere af de samme rådgivningsydelser som bygherrerådgivning i model 1 og 2, herunder juridisk, finansiel og processuel rådgivning. Den adskiller sig dog ved, at der i OPP-modellen alene er krav om at beskrive kommunens behov og minimumskrav. Disse skal realiseres af OPP-aktøren i byggeriet. Bestillerrådgivning vil som den overvejende hovedregel bestå af juridisk rådgivning til kommunens erhvervelse af brugsrettigheder over fast ejendom i forbindelse med OPP-projektet, og en rådgivningsaftale herom er derfor omfattet af den høje tærskelværdi i udbudslovens light-regime, på knap 5,6 mio. kr.

Endvidere skal Faxe Kommune som udgangspunkt gennemføre et udbud af selve OPP-projektet, hvor opgaverne med at designe, projektere, anlægge, drive og vedligeholde bygningen og det tekniske anlæg samt evt. finansiere det i 20-30 år, samles i ét udbud. Udbudsgrundlaget kan eksempelvis være konkurrencepræget dialog, hvor der indledningsvist prækvalificeres 3-5 tilbudsgivere til at deltage i dialogprocessen. Tilbudsgiverne kan være enkeltvirksomheder eller konsortier og andre sammenslutninger. Rådgiverhonorarer ligger normalt på samlet 3-5% af kontraktsummen, og derved betydeligt lavere end ved model 1 og 2.

Af nylig praksis fra EU-domstolen i dommen C-537/19: Kommissionen mod Østrig ("Wiener Wohnen") kan det udledes, at indgåelse af en OPP-kontrakt ikke nødvendigvis er udbudspligtig, medmindre et byggeri "skræddersyes" til en offentlig ordregivers behov – f.eks. i forbindelse med indgåelse af et lejemål eller i forbindelse med udviklingen og opførelsen af et (del)projekt, der efterfølgende overdrages til ordregiveren. Der er således tale om et skræddersyet byggeri eller lejemål, når en privat virksomhed opfører eller tilpasser et byggeri, der efterfølgende sælges eller lejes ud til ordregiver, og hvor i hvert fald hovedparten af byggeriet opføres og indrettes efter ordregivers behov. I den konkrete sag fandt EU-

domstolen, at en kontrakt om opførelse og leje af en kontorbygning ikke var udbudspligtig, da den offentlige part ikke udøvede tilstrækkeligt med indflydelse på byggeriet.

Såfremt kommunen ønsker indflydelse på arkitekturen samt har særlige ønsker til indretning, vil det tale i retning af at en OPP-kontrakt ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i udbudslovens § 21, stk. 1, nr. 1, og derfor vil være udbudspligtig efter bestemmelsen i udbudslovens § 24, stk. 1, nr. 23, litra c. Dertil kommer, at konkurrenceudsættelse af projektet alt andet lige må forventes at give mest mulig kvalitet for pengene.

2.3.1.2 Aftalegrundlag

Realisering af et OPP-projekt indebærer, at Faxe Kommune indgår flere selvstændige aftaler:

Aftale 1: Aftalen om bestillerrådgivning indebærer primært rådgivning vedrørende jura/proces. Hertil rådgivning om finansiering og i vist omfang teknisk bygherrerådgivning. Bestillerrådgivning omfatter typisk gennemførelsen af den samlede udbudsproces.

Aftale 2: OPP-kontrakt med OPP-leverandøren vedrørende design, projektering, opførelse, finansiering samt drift og vedligehold af bygningen og det tekniske anlæg samt drift og vedligehold af faciliteterne. Aftalen indgås f.eks. for en 25-30-årig periode.

OPP-leverandøren tilvejebringer de samlede kompetencer til at anlægge og drive den nye svømmehal. Disse kompetencer omfatter formentlig en operatør, entreprenør, facility manager, finansieringskilde, arkitekt og en rådgivende ingeniør.

Aftale 3: Trepartsaftale evt. firepartsaftale med afværgeret, vilkår for ibrugtagningssforretningen, samt regler for hæveopgør og exitmodel, hvis aftalen er tidsbegrænset.

Aftale 4: Forretningsorden for samarbejde i styregruppe, projektgruppe og driftsgruppe.

2.3.1.3 Ændringsønsker

Såfremt der vælges en fleksibel udbudsprocedure som konkurrencepræget dialog, kan selve den udbudte kontrakts indhold og vilkår ændres undervejs i udbudsprocessen. Håndteringen af Faxe Kommunes senere ønsker om ændringer undervejs i anlægs- og driftsfasen vil blive beskrevet i OPP-kontrakten. OPP-leverandøren specificerer de forventede omkostninger gennem sit tilbud. Disse specifikationer ligger til grund for en senere beregning af prisen for ændringer.

Omkostninger forbundet med ændringsønsker i både anlægs- og driftsfasen afholdes af Faxe Kommune. Ved ændringsønsker i driftsfasen, f.eks. et øget serviceniveau, har kommunen

mulighed for at anmode OPP-leverandøren om en beregning af de økonomiske konsekvenser af ændringen.

Såfremt omkostningerne forbundet med ændringerne vurderes at være for høje, er der mulighed for, at kommunen kan indhente et alternativt tilbud. Såfremt Faxe Kommune på denne baggrund kan påvise, at OPP-leverandørens pris væsentligt overstiger markedsniveauet, er kommunen berettiget til at vælge en anden leverandør. Alternativt har OPP-leverandøren mulighed for at acceptere at udføre ændringerne til den samme pris.

Såfremt arbejdets omfang ændres på en måde, der reducerer OPP-leverandørens omkostninger (f.eks. sænket serviceniveau), skal dette afspejles i Faxe Kommunes løbende betaling til OPP-leverandøren. Principperne herfor reguleres i OPP-kontrakten, eventuelt via et specifikt bilag herom.

2.3.1.4 Ejerskab

Ved indgåelse af OPP-kontrakten bliver OPP-leverandøren ejer den nye svømmehal i aftaleperioden, imens ejerskabet over grunden som udgangspunkt vil forblive Faxe Kommunes.

OPP-kontrakten vil forventeligt indeholde en ret og en pligt for Faxe Kommune til at købe den nye svømmehal til en fastsat restværdi efter aftaleperiodens ophør eller til at anvise en anden køber. Faxe Kommune kan derfor mod betaling overtage ejerskabet af den nye svømmehal efter endt aftaleperiode. Den nye svømmehals tilstand ved overdragelsen, vil blive bestemt gennem OPP-kontrakten.

2.3.1.5 Konkurs

OPP-leverandøren kan være et privatejet selskab, der er stiftet til lejligheden. Selskabet vil oftest initialt have en egenkapital på ca. 10 %. OPP-kontrakten regulerer, hvordan en eventuel førtidig ophævelse af kontrakten kan ske. Dette kan f.eks. være, hvis OPP-leverandøren går konkurs eller på anden måde ikke kan efterleve forpligtelserne over for Faxe Kommune.

Faxe Kommune vil have sikkerhed i form af en sikringskonto indeholdende en sikkerhedsstillelse for den løbende drift, samt en konto med midler afsat til større vedligeholdelsesprojekter.

Ejerskabet over den nye svømmehal vil ved konkurs overgå til Faxe Kommune på de vilkår, der er defineret i OPP-kontrakten. Faxe Kommune vil være forpligtet til at betale et beløb til OPP-selskabets konkursbo for overtagelsen af ejerskabet til den nye svømmehal. Beløbet beregnes efter de i kontrakten fastsatte principper ved gennemførelse af hæveopgør, men grundet OPP-kontraktens bestemmelser om diverse konventionalbøder i forbindelse med konkursen, vil det samlede hæveopgør som oftest medføre en ret til kompensation for kommunen. En ret, der dog kan blive illusorisk hvis ikke konkursboet har midler til at betale kompensationen.

Såfremt en OPP-aftale ophæves allerede i anlægsfasen, f.eks. som følge af at OPP-leverandøren går konkurs, får Faxe Kommune overdraget byggeriet. Idet Faxe Kommune på det tidspunkt endnu ikke har afholdt nogen omkostninger, skal kommunen ved overdragelsen dække de hidtidige omkostninger, OPP-leverandøren har haft i byggefasen. I kommunens betaling modregnes en kompensation for kommunen i form af konventionalbod jf. kontrakten. Principperne for fastsættelsen af denne kompensation fastslås af OPP-kontrakten. OPP-leverandøren stiller normalt en garanti på ca. 15% af anlægssummen ved indgåelsen af OPP-kontrakten. Garantien stilles til sikkerhed for Faxe Kommunes krav mod OPP-leverandøren i tilfælde af aftalens ophævelse. Denne garantiforpligtelse stilles også af entreprenøren i en mindre målestok i det offentlige referenceprojekt i model 1 og 2.

2.3.1.6 Konfliktåndtering

Såfremt der opstår uenighed mellem Faxe Kommune og OPP-selskabet, skal uenigheden i første omgang søges løst på lavest mulige niveau i samarbejdsorganisationen. Uenigheder, der ikke kan løses i projektgruppen/driftsgruppen, henvises til styregruppen. Hvis konflikten ikke kan løses i mindelighed mellem parterne, kan parterne anmode Voldgiftsnævnet for bygge- og anlægsvirksomhed om at udpege en bedømmer i henhold til nævnets regler om foregreben tvisteløsning samt afgørelse i Voldgiftsretten. Denne mulighed sikres ved en voldgiftsklausul i OPP-kontrakten.

2.3.2 Det økonomiske grundlag

2.3.2.1 Finansiering

Ved indgåelse af en OPP-kontrakt indgås der samtidig en aftale om tilvejebringelse af finansieringen. OPP-leverandøren modtager en løbende betaling i aftaleperioden, der modsvarer OPP-leverandørens anlægs-, drifts- og finansieringsomkostninger. Faxe Kommune skal deponere et beløb svarende til anlægsomkostningerne.

Hvis OPP-aftalen laves som et kommercielt OPP, kan operatøren forbedre projektets økonomi gennem sin adgang til at nyttiggøre anlæggene kommercielt. Dette vil antageligvis medføre en billigere aftale for kommunen. Privates adgang til attraktiv finansiering vil som hovedregel imidlertid være dårligere end kommunens egen, hvorfor der ved privat finansiering vil være en rente mark-up, som kan undgås ved egenfinansiering eller finansiering gennem en offentlig kreditgiver, jf. nedenstående om model 4.

2.3.2.1.1 Deponering

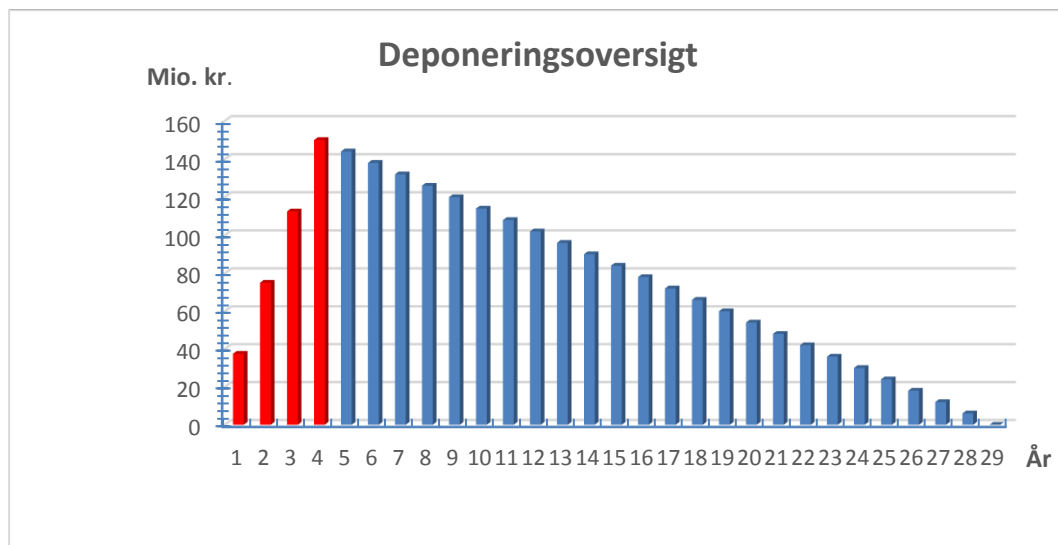
Som nærmere uddybet i nedenstående afsnit 6, skal Faxe Kommune ifølge de gældende regler om kommunal låntagning ("lånebekendtgørelsen") ved indgåelse af en leje- eller leasingkontrakt der erstatter en kommunal anlægsgift, deponere et beløb svarende til opførelsesomkostningerne på den andel af anlægget, som kommunen anvender. Deponeringen

sker i praksis ved, at beløbet indsættes på en lukket konto, som kommunen derefter kan hæve fra, på nogle bestemte vilkår, afhængig af varigheden af lejeaftalen med bygningsejeren.

En OPP-kontrakt svarer i henhold til lånebekendtgørelsen til en leje- eller leasingkontrakt, der erstatter en kommunal anlægsudgift.

Derfor skal Faxe Kommune i OPP-modellen deponere et beløb, svarende til opførelsesomkostningerne. Deponeringen er således en båndlæggelse eller spærring af kommunens likviditet. Deponeringen foretages trinvis, svarende til afholdelsen af de faktiske opførelsesomkostninger i budgetåret. Når anlægsfasen er slut og anlægget ibrugtages, kan deponeringen hæves med 1/25 pr. år, sådan at dette følger leasingkontraktens løbetid.

I nedenstående model er dette illustreret. For overskuelighedens skyld er det antaget, at anlægsudgifterne kan spredes over 4 budgetår, og at udgifterne er lige store i hvert budgetår. De med rød markerede søjler angiver således den akkumulerede sum der deponeres af kommunen i år 1-4, imens de med blå markerede søjler angiver den år for år resterende deponerede sum, som reduceres med $1/25 = 6$ mio. kr. årligt.



Det skal bemærkes, at den restværdi kommunen skal betale efter leasingaftalens udløb ikke er forbundet særskilt til deponeringen, hvorfor den ikke fremgår af oversigten. Ved en fastlagt restværdi på 40% efter 25 år, skal kommunen således betale 60 mio. kr. ved overtagelse.

2.3.2.2 Risikodeling

Ved etableringen af et OPP-projekt, er der gode muligheder for at overføre en lang række risici forbundet med anlæg, drift og vedligehold af projektet til OPP-leverandøren. Mange af

disse risici bæres af Faxe Kommune selv i det offentlige referenceprojekt i model 1 og 2. Som bygherre og ejer af den nye svømmehal bærer OPP-leverandøren f.eks. risici forbundet med forsinkelser og budgetoverskridelser i projekterings- og anlægsfasen, mens Faxe Kommune som bestiller ikke betaler, før den nye svømmehal er færdigt (såkaldt "Turn-key" byggeri).

Som ejer af grunden vil Faxe Kommune dog fortsat bære de økonomiske risici forbundet med forurening på grunden.

Faxe Kommune vil under aftaleperioden tillige påtage sig en vis kontraktrisiko (risikoen for, at OPP-leverandøren ikke opfylder aftalen).

OPP-leverandøren kan få overdraget en stor del af risici forbundet med driften, herunder risikoen for det løbende forbrug mv.

2.3.2.3 Synergieffekter

Der er ved indgåelsen af en OPP-kontrakt gode muligheder for at opnå en bedre samtænkning af anlægs- og driftsøkonomien. Dette skyldes, at det er den samme part, der er ansvarlig for opførelsen af byggeriet og efterfølgende drift og vedligehold. Incitamentet til at "springe over hvor gærdet er lavest" i anlægsfasen som er et kendt problem ved byggeprojekter efter den klassiske offentlige model, elimineres derfor.

Faxe Kommune kan forudsætte, at den nye svømmehal skal opføres i en høj energiklasse. Dette betyder, at det må forventes, at forbrug til el og varme reduceres betragteligt i driftsfasen, uanset hvilken model Faxe Kommune vælger for realisering af den nye svømmehal. Der kan derudover forventes totaløkonomiske gevinster forbundet med vedligehold og rengøring, som følge af anvendelse af f.eks. vedligeholdelsesvenlige materialer.

2.3.3 Organisation

2.3.3.1 Fordeling af anlægs- og driftsopgaver

OPP-leverandøren har ansvaret for design, projektering og opførelse af den nye svømmehal, og når svømmehallen står færdig, har OPP-leverandøren som udgangspunkt også ansvaret for drift og vedligehold samt rengøring og renhold.

2.3.3.2 Kommunal brugsret

Forudsætningerne for den kommunale brugsret til den nye svømmehal i aftaleperioden vil fremgå af OPP-kontrakten.

2.3.3.3 Politisk inddragelse

Politikerne inddrages som udgangspunkt på samme måde i udbudsfasen som i det traditionelle offentlige referenceprojekt i model 1 og 2. De kan således behandle valg af bestiller-rådgiver, udbudsmaterialet (dialogmaterialet) og prækvalifikationen af relevante tilbudsgivere. Efter dialogfasen kan de godkende det endelige udbudsmateriale, som der afgives tilbud på baggrund af, samt valget af vinderen af udbuddet på OPP-kontrakten.

I byggefasen opdateres politikerne løbende om byggeriets fremdrift. I driftsfasen er politikerne forpligtet på den løbende kommunale betaling, der dækker OPP-selskabets omkostninger til anlæg, drift og vedligehold. En ændring i serviceniveauet vil således kræve en ændring af OPP-kontrakten. OPP-kontrakten vil indeholde en beskrivelse af forudsætningerne for ændringer i serviceniveauet, og betalingen herfor.

2.3.3.4 Brugerinddragelse

Faxe Kommune har de samme muligheder for at gennemføre en proces for brugerinddragelse som i det traditionelle offentlige referenceprojekt, dog på et mere overordnet plan end ved model 1 og 2.

Brugerne vil typisk blive inddraget i forbindelse med input til udarbejdelsen af de funktionsbaserede krav. De funktionsbaserede krav beskriver de overordnede krav til den nye svømmehal, fremtidige funktioner samt drifts- og vedligeholdelsesstandarder. Den tekniske rådgiver er ansvarlig for udarbejdelsen af de funktionsbaserede krav og vil som sådan tage aktiv del i gennemførelsen af brugerinddragelsen.

Der vil kunne kræves brugerundersøgelser i driftsfasen i de kvartalsvise kvalitetssikringsrapporter efter kontrakten.

2.3.3.5 Samarbejdsorganisation

Som et bilag til OPP-kontrakten udarbejdes en beskrivelse af den samarbejdsorganisation, der skal sikre projektets fremdrift i alle faser. Der nedsættes således typisk en styregruppe, der har det overordnede ansvar for at de opstillede målsætninger med OPP-kontrakten realiseres gennem hele kontraktperioden. Endvidere nedsættes typisk en projektgruppe i projekterings- og anlægsfasen og en driftsgruppe i driftsfasen.

Arbejdsgrupperne består af repræsentanter fra henholdsvis kommunen samt eventuelt kommunens rådgivere og OPP-leverandøren. Brugerne kan også inddrages i samarbejdsorganisationen. Enten via formel deltagelse i arbejdsgrupperne eller ved oprettelse af følgegrupper, der løbende inddrages i arbejdsgruppernes arbejde og kommer med input hertil.

2.4 Model 4 – OPS-model

Der kan laves en OPP-lignende model med KommuneKredit eller anden aktør som financier – et såkaldt OPS (Offentligt-Privat-Samarbejde). Projektet bliver i så fald gennemført mellem Faxe Kommune og et "OPS-selskab" (entreprenøren), der står for at projektere, anlægge, samt eventuelt drifte- og vedligeholde bygningen og det tekniske anlæg, men hvor finansieringen af den nye svømmehal overlades til eksempelvis KommuneKredit. Den efterfølgende drift kan tilrettelægges som ønsket af kommunen, enten ved kommunal drift eller ved overladelse til en eller flere private aktører på samme måde som i model 1 og 2.

Fordelen ved modellen kontra en OPP-model er, at renteniveauet for finansieringen af hele projektet bliver lavere på grund af kommunens garanti og de bedre kreditmuligheder aktører som KommuneKredit kan tilbyde.

Rammen for KommuneKredits deltagelse som financier er begrænset til lovlige kommunale opgaver, herunder kultur, idræt, administration, men ikke udleje til erhvervsvirksomhed. Anlægget kan derfor ikke kombineres med kommercielle dele, i modsætning til OPP-modellen.

Modellens karakteristika er derudover mere eller mindre identiske med OPP-modellen (model 3), med den store forskel at entreprenøren ikke er den efterfølgende ejer af bygningen.

KommuneKredit kan tilbyde både slutfinansiering og byggekredit i form af en oparbejdningsskonto. Fordelen for kommunen er primært, at renteudgifterne bliver betydeligt lavere ved finansiering af KommuneKredit, end ved privat fremmedfinansiering, som beskrevet i OPP-modellen.

Ulemperne er primært, at "OPS-selskabet" ikke bærer det fulde finansielle ansvar som efterfølgende ejer, og dermed ikke tager den fulde risiko for byggeriet i anlægsfasen. Den kommunale garanti vil betyde, at det reelt er kommunen, der bærer det økonomiske ansvar og risici. Dette kan under anlægsfasen imødekommes delvist ved at stille krav om yderligere sikkerhed fra entreprenøren.

En OPS-model er anvendt af Vordingborg Kommune i forbindelse med bygningen af Vandhuset på den gamle Panter-grund, herunder med tilhørende gymnastiksal og fitnesslokaler mm. Vordingborg Kommune har ved projektet fået et større byggeri end forventet med flere og bedre faciliteter og lavere driftsudgifter.

De seneste drøftelser med Indenrigsministeriet viser, at der er pligt til at deponere et beløb svarende til anlægssummen for kommunen ved brug af denne model. Det i pkt. 2.3.2.1.1 om deponering finder derfor ligeledes anvendelse i en OPS-model.

Udbudsgrundlaget vil være det samme som ved model 3. Det samme gælder aftalegrundlaget.

Der vil endvidere skulle indgås en leasingaftale med KommuneKredit eller anden offentlig aktør. Der vil således blive behov for en trepartsaftale.

OPS-selskabet vil have samme rolle, ansvar og risici i anlægsfasen som i OPP-modellen, dog uden finansieringsdelen.

3. PROVISORISK TIDSPLAN FOR SVØMMEHALSPROJEKT

I nærværende afsnit gives der et bud på en "normaltidsplan" for et svømmehalsprojekt som det påtænkte. Normaltidsplanen er principielt set uafhængig af valg af model, idet denne primært påvirker rækkefølgen af visse opgaver.

Efter det oplyste er den nuværende svømmehals forventede restlevetid i spændet 5-10 år. Således vil et presserende behov for ibrugtagningen af en ny svømmehal tidligst opstå i 2026.

Anlæg af en svømmehal er en forholdsvis teknisk kompliceret entrepris, og der bør derfor afsættes tilstrækkelig tid til byggeriet. Endvidere er markedssituationen for byggematerialer på tidspunktet for nærværende notat meget volatil, der kan således observeres ganske væsentlige prisstigninger på de fleste byggematerialer i løbet af 2021, for visse materialer over 50%. En volatil prissituation vil alt andet lige føre til, at der bør indrømmes entreprenører længere tid til at gennemføre en anlægsproces, for at sikre mest muligt byggeri for pengene. En for kort tidsramme må således forventes at blive afspejlet direkte i de tilbud der vil modtages fra entreprenørerne i et entrepriseudbud.

I nedenstående fremgår et bud på en normaltidsplan hvor der er lagt en tidsmæssig buffer ind i selve anlægsfasen. Der er i højre kolonne angivet den anslåede tid i måneder, til de forskellige faser. Faserne er overordnet beskrevet, men kan uddybes efter behov. Første fase i den angivne tidsplan er den politiske afklaring vedrørende projektet, som antages at kunne starte i indeværende år.

I søjlen "Betalinge" er angivet de betalinger der foretages til forskellige aktører i projektet. Afhængig af den valgte model varierer betalingerne. Det er således kommunen der forestår løbende betalinger til entreprenøren i anlægsfasen i model 1 og 2, imens betalingen for anlægsfasen i både model 3 og 4 først sker ved ibrugtagning. I model 4 er det endvidere KommuneKredit der forestår betalingerne som ejer.

Ansvarlig:	Aktivitet:	Tidsramme:	Betalinger:
Faxe Kommune	<p>Politisk afklaringsfase:</p> <p>Afklaring af politiske ønsker til projektet, herunder særligt valg af etableringsmodel.</p>	<p>3 måneder</p> <p>Ca. 5½ år til ibrugtagning</p>	
Faxe Kommune/ Rådgivere	<p>Rådgiverhold på plads:</p> <p>Kontrahering med juridisk/processuel og teknisk rådgiver.</p> <p>I samarbejde mellem kommunen og de antagne rådgivere fastlægges behovet for input fra andre eksterne rådgivere undervejs, eksempelvis revisor, landmåler mv.</p>	<p>1-2 måneder (afhængigt af behov for udbud)</p> <p>Ca. 5¼ år til ibrugtagning</p>	Der frigives anslået 10-15 mio. kr. til rådgivning
Rådgivere/ Faxe Kommune	<p>Teknisk afklaringsfase:</p> <p>Afklaring af matrikulære forhold, § 8 undersøgelser (jordforurening) gennemførelse og evt. oprensning, arkæologi, afklaring af plangrundlag, afklaring af nødvendige myndighedsafgørelser, afdækning af forsyningsforhold mv.</p> <p>Hertil brugerinddragelse i form af afdækning af eksisterende brugeres ønsker til de fremtidige anvendelse.</p> <p>OBS: Afklaringsfasen har et vidst overlap med udarbejdelsen af udbudsmaterialet.</p>	<p>3-6 måneder (afhængigt af konkrete forhold på ønsket placering)</p> <p>Ca. 5 år til ibrugtagning</p>	Løbende betalinger til rådgivere
Rådgivere	<p>Udarbejdelse af udbudsmateriale:</p> <p>Juridisk/processuel rådgiver udarbejder udbudsmateriale til udbud som hovedentreprise inklusiv projektering, ved konkurrencepræget dialog efter udbudsloven.</p> <p>Teknisk rådgiver udarbejder byggeprogramoplæg, og inkluderer her input fra brugerundersøgelse.</p>	<p>3-6 måneder (afhængigt af tekniske forhold der afdækkes i ovenstående fase)</p> <p>Ca. 4½ år til ibrugtagning</p>	Løbende betalinger til rådgivere
Rådgivere	<p>Udbud:</p>	<p>4-6 måneder</p>	Løbende betalinger til rådgivere

	Udbud af hovedentreprise inkl. projektering (totalentreprise) ved dialogbaseret udbudsform.	Ca. 4 år til ibrugtagning	
Faxe Kommune/ Rådgivere	Udvælgelse: Evaluering af tilbud og tildeling af kontrakt på hovedentreprise inkl. projektering. 10 dages stand-still periode. Indgåelse af kontrakt herefter.	1 måned Ca. 4 år til ibrugtagning	Løbende betalinger til rådgivere + deltagelsesbetaling til ikke valgte tilbudsgivere.
Hovedentreprenør	Færdigprojektering.	3 måneder Ca. 3¾ år til ibrugtagning	Løbende betalinger til rådgivere + løbende betalinger til hovedentreprenør (kun model 1 og 2)
Faxe Kommune/ Rådgivere	Godkendelse af endeligt projekt: Godkendelse af det færdigprojekterede projekt, så byggefase kan indledes.	1 måned Ca. 3¾ år til ibrugtagning	Løbende betalinger til rådgivere + løbende betalinger til hovedentreprenør (kun model 1 og 2)
Hovedentreprenør/Rådgivere	Byggefase.	36 måneder Ca. 3½ år til ibrugtagning	Løbende betalinger til rådgivere + løbende betalinger til hovedentreprenør (kun model 1 og 2)
Hovedentreprenør/Rådgivere	Byggefases afslutning: Aflevering, mangelsafklaring og udbedring af konstaterede mangler.	1-2 måneder	Løbende betalinger til rådgivere + løbende betalinger til entreprenør/endelig betaling til hovedentreprenør (kun model 1 og 2) <i>Eller</i>

		Ca. ½ år til ibrugtagning	Afslutningsbetaling til hovedentreprenør (kun model 3 og 4)
Hovedentreprenør/Rådgivere	Aptering og forberedelse til åbning: Indretning med løst inventar og klargøring til idriftsættelse.	1-2 måneder Ca. ¼ år til ibrugtagning	Løbende betalinger til rådgivere + udgifter til færdigindretning.
Faxe Kommune	Indvielse og ibrugtagning.	Ibrugtagning	Driftsbetalinger fremadrettet.
Samlet tidsoverslag:		57-68 måneder	

Samlet set antages et fornuftigt projekt således at kunne gennemføres inden for en tidsramme på **ca. 5-5½ år**.

Den største enkeltstående tidspost er selve byggefasen, som udgør mere end halvdelen af den samlede tidsperiode. Byggefasen er som angivet ovenfor behæftet med en vis usikkerhed, primært relateret til udefrakommende faktorer udenfor kommunens, rådgivernes og entreprenørens kontrol. Det kan således med fordel overlades til tilbudsgiverne at komme med et bud på en tidsramme for byggefasen som del af deres tilbud, hvilket herefter som udgangspunkt vil være bindende for dem i forhold til forsinkelser derudover.

Henset til Rambølls rapport fra august 2021 om restlevetiden for den nuværende Haslev Svømmehal, anbefales det således, at projektet igangsættes hurtigst muligt, og senest i 2022.

4. ANBEFALING AF MODEL FOR ANLÆG OG FINANSIERING

Grundlæggende anbefales en OPS-model for anlæg og finansiering (model 4).

Dette skyldes, at en OPS-model samler det bedste fra flere verdener – risikofordeling og incitamentsstrukturen er væsentligt bedre balanceret end i de klassiske offentlige modeller (model 1 og 2), hvorfor Faxe Kommune ikke bærer de samme risici i hverken anlægs- eller driftsfasen, hvilket også fordrer, at drifts- og vedligeholdelsesperspektivet tænkes tilstrækkeligt ind i anlægsfasen, til gavn for projektets totaløkonomi.

I forhold til risikofordeling og incitamentsstruktur minder OPS-modellen således meget om en OPP-model, men med lavere finansieringsomkostninger som følge af en lavere rente, idet KommuneKredit kan opnå meget lave renter på de internationale finansmarkeder. Denne finansielle fordel overføres direkte til kommunen i en OPS-model, i form af lavere finansieringsudgifter kontra en OPP-model.

Ved en OPS-model hvor KommuneKredit finansierer og ejer den nye svømmehal og leaser den til kommunen vil kommunen skulle deponere anlægssummen, men anlægssummen tæller ikke med til Faxe Kommunes anlægsloft. Dette er prøvet med succes ved realisering af Vandhuset i Vordingborg Kommune.

En OPS-model hvor kommunen leaser den nye svømmehal fra KommuneKredit vil også betyde, at der ikke sker et kassetræk på den fulde anlægssum under anlægsfasen, men derimod begynder kommunen først at betale leasingydelse når den nye svømmehal er ibrugtaget. I driftsfasen vil der også være større budgetsikkerhed for kommunen, idet OPS-selskabet (entreprenøren) hænger på risikoen for kvalitetsmangler ved det anlagte i leasingperioden.

Der er fra Faxe Kommunes side udtrykt ønske om at se på mulighederne for at involvere den selvejende institution Haslev Hallerne i forbindelse med den nye svømmehal. Haslev Hallerne kan involveres på flere forskellige måder, både i anlægs- og driftsfasen. De kan eksempelvis inddrages i udbuddet som del af rådgivergruppen, dette kan være særligt gavnligt hvis tanken er, at Haslev Hallerne efterfølgende skal stå for den daglige drift af den nye svømmehal, via en driftsaftale.

En anden og mere vidtgående mulighed for involvering er, at Faxe Kommune kan delegerede bygherreansvaret til Haslev Hallerne, som herefter vil have ansvaret for at gennemføre de nødvendige offentlige udbud til realisering af projektet mod en flerårig kommunal lejekontrakt for anvendelsen af den nye svømmehal. Dette vil som udgangspunkt også inkludere at Haslev Hallerne skal tilvejebringe finansieringen af anlægsprojektet og eje svømmehallen (OPP-model). En sådan organisering kan dog ikke anbefales, idet den pålægger Haslev Hallerne roller og økonomiske risici, som må antages at være i konflikt med den selvejende institutions kerneformål.

Hvis der alligevel er politisk ønske om en sådan organisering, skal udbudsprocessen for OPP-kontrakten være så tilpas fleksibel, at der kan faldes tilbage på en leasingmodel (OPS), som beskrevet ovenfor. Dette skyldes blandt andet, at de vilkår som Haslev Hallerne kan opnå for finansiering alt andet lige vil være mindre gunstige end dem kommunen selv kan opnå i en OPS-model.

Uanset hvem der har bygherrerollen, kan den fremtidige "almindelige" drift og udvikling også varetages af Haslev Hallerne via en driftsaftale med kommunalt driftstilskud. De eksisterende kommunale medarbejdere i den nuværende svømmehal vil skulle virksomhedsoverdrages til Haslev Hallerne i den forbindelse.

Uanset valg af anlægs- og finansieringsmodel, anbefales der ved udbudsprocessen til realisering af projektet anvendt en udbudsform, der så vidt muligt involverer tilbudsgiverne i at finde de mest optimale løsninger fremadrettet. Dette kan ske ved at anvende en af de fleksible udbudsformer inden for rammerne af tilbudsloven og udbudsloven.

Den største fordel ved udbud via konkurrencepræget dialog er, at udbudsprocessen ikke er så tung, som ved et traditionelt offentligt byggeri. Det kræver alene juridisk/processuel rådgivning for at kunne gå i gang med prækvalifikationen af relevante tilbudsgivere. Der er alene behov for en funktionsbeskrivelse af byggeriet fra den byggetekniske rådgiver og ikke et fuldt byggeprogram. Det er tilbudsgiverne, der i forbindelse med tilbudsafgivelsen fremkommer med sit bud på det færdige byggeprogram.

Udbuddet kan omfatte dialog om projektering, opførelse/anlæg, finansiering, drift og vedligehold af svømmehallen og en efterfølgende driftsperiode på 20-30 år. Kommunen har på samme vis som i et traditionelt anlægsudbud mulighed for at komme med designønsker, herunder ved valg af materialer mv.

Udbudsformen er så fleksibel, at der er kan ske tilpasning af udbuddets indhold undervejs i processen alt efter om der er behov for finansiering og inddragelse af den tekniske drift i udbuddet eller ej, og kommunens ønsker og behov i øvrigt.

Samlet set peger det beskrevne projekt således på en proces, hvor den nye svømmehal udbydes i en OPS-model ved brug af udbudsformen konkurrencepræget dialog. Faxe Kommune overlader således bygherreansvaret til et OPS-selskab der bærer risikoen i anlægsfasen, og som har incitament til at samtænke den fremtidige tekniske drift- og vedligeholdelse med anlægsfasen. Der vil være tale om et "Turn-key" byggeri, hvor den første betaling fra kommunen først falder, når den nye svømmehal er ibrugtaget.

Den "almindelige" dagligdrift af den nye svømmehal kan overlades til Haslev Hallerne, hvis der er politisk ønske om dette. I så fald vil de nuværende kommunalt ansatte i Haslev svømmehal blive virksomhedsoverdraget til Haslev Hallerne.

5. NÆRMERE OM DEPONERING

I ovenstående gennemgang af forskellige modeller er det anført, at kommunen har pligt til at deponere i forskellige scenarier. I nærværende afsnit uddybes forhold om deponering.

Ifølge de gældende regler om kommunal låntagning ("lånebekendtgørelsen") skal en kommune ved indgåelse af en leje- eller leasingkontrakt, der erstatter en kommunal anlægsudgift, deponere et beløb svarende til opførelsesomkostningerne på den andel af anlægget, som kommunen anvender. Deponeringen sker i praksis ved, at beløbet indsættes på en lukket konto, som kommunen derefter kan hæve fra, på nogle bestemte vilkår, afhængig af varigheden af lejeaftalen med bygningsejeren.

Deponeringsforpligtelse er ikke aktuel for model 1 og 2, hvor Faxe Kommune selv afholder alle opførelsesomkostningerne på tidspunktet for anlægsprocessen. Der er deponeringspligt efter de øvrige modeller, idet finansieringen af anlægsprocessen overlades til andre parter.

En OPP-kontrakt efter model 3 eller en OPS-kontrakt efter model 4 svarer i henhold til lånebekendtgørelsen til en leje- eller leasingkontrakt, der erstatter en kommunal anlægsudgift, dog med en kommunal garanti.

Derfor skal Faxe Kommune i OPP-modellen deponere et beløb, svarende til opførelsesomkostningerne på den andel af den nye svømmehal, som kommunen anvender.

Faxe Kommune har mulighed for at ansøge Indenrigs- og boligministeriet om hel eller delvis deponeringsfritagelse for et OPP. Det klare udgangspunkt er imidlertid, at der ikke kan gives dispensation.

Ved en OPS-kontrakt, hvor kommunen enten låner pengene i KommuneKredit eller der foretages en finansiell leasing med KommuneKredit som ejer, skal der ligeledes deponeres. Ved finansiell leasing tæller anlægssummen ikke med til kommunens anlægsloft.

Deponeringen opgøres ekskl. moms og foretages i takt med OPP-leverandørens afholdelse af opførelsesomkostningerne.

Ved fastsættelsen af deponeringsforpligtelsen er det forudsat, at anlægsomkostningerne afholdes løbende i anlægsperioden.

Deponeringsforpligtelsen forfalder på samme vis. Deponeringen beregnes således som den andel af deponeringssummen, der falder i de enkelte år. Det deponeringspligtige beløb placeres på en lukket konto i et pengeinstitut.

Det deponerede beløb forrentes løbende fra deponeringstidspunktet og 25 år frem. Det deponerede beløb kan hæves med 1/25 pr. år efter 1 år, og nedbringer dette med et beløb, svarende til den ledige låneramme.

Såfremt aftalen måtte ophøre inden OPP/OPS-kontraktperiodens udløb, kan kommunen hæve den resterende del af det deponerede beløb, og deponeringen ophører.

I det omfang, at der er tale om, at OPP-leverandøren ejer ejendommene tidsubegrænset og Faxe Kommune i stedet indgår en lejeaftale, skal der kun deponeres for den forholdsmæssige andel af lejemålet/anlægssummen der angår den del af anlægget kommunen anvender, og ikke for hele anlægssummen.

6. NÆRMERE OM MOMS

I ovenstående gennemgang af forskellige modeller henvises der flere gange til spørgsmål om momsforhold. I nærværende afsnit uddybes forhold om moms.

Det bemærkes dog indledningsvis, at en endelig gennemgang af momsspørgsmålet kræver deltagelse af kommunens revisor og evt. en anmodning om bindende svar fra SKAT.

6.1 Moms i model 1 og 2

I model 1 og 2, er Faxe Kommune bygherre og afholder selv omkostningerne relateret til opførelsen af den nye svømmehal. De gældende momsregler indebærer, at kommunale udgifter ikke er momsplichtige. I praksis betyder det, at kommunale udgifter til moms afholdes på traditionel vis, men derefter refunderes, enten gennem den kommunale momsrefusionsordning eller over kommunens momsregistrering hos SKAT.

6.2 Moms i model 3

Her er OPP-selskabet bygherre, der betaler moms efter momslovens bestemmelser.

Der findes ingen specielle momsregler for OPP-projekter for kommuner. Momsen behandles således inden for de gældende momsregler, som også gælder for kommunerne.

OPP-selskabet vil være momsregistreret, hvorfor OPP-selskabet lægger moms på den løbende driftsbetaling fra Faxe Kommune. Denne moms kan kommunen få godtgjort under momsrefusionsordningen, og momsen bliver dermed udlignet.

6.3 Moms i model 4

Her er OPS-selskabet bygherre, der betaler moms efter momslovens bestemmelser.

Der findes ingen specielle momsregler for OPS-projekter for kommuner. Momsen behandles således inden for de gældende momsregler, som også gælder for kommunerne.

Der er ikke moms på den kommunale leasingydelse. Det betyder, at Faxe Kommune kan få en momsreguleringsforpligtelse, hvis kommunen i en leasingmodel med KommuneKredit ønsker at sælge en ejendom inden for en kortere årrække.

København, den 27. september 2021

Elmann Advokatpartnerselskab

Henrik Græsdal

Partner, advokat (L), AAE