

REFERAT |KRS| Kommunalutvalget (2015-2019) d. 11-10-2017

Mødedato Onsdag d. 11. oktober 2017 kl. 11:30

Mødested Formannskapssalen

Indholdsfortegnelse

Justvik skole- OPS -Utkjøpsklausul.....	3
---	---

Punkt 92/17: Justvik skole- OPS -Utkjøpsklausul

Bilag

Vedlegg: 1.Prinsippsak om OPS.pdf



Dato 21. september 2017
Saksnr.: 201405037-87
Saksbehandler Per Christian Nygård

Saksgang
Kommunalutvalget

Møtedato
10.10.2017

Justvik skole- OPS -Utkjøpsklausul

Sammendrag

I forbindelse med rådmannens forslag til justeringer av handlingsprogram 2014-2017, vedtok bystyret at Justvik skole skal gjennomføres etter OPS - modell.

Kristiansand Eiendom (KE) har som prosjektkoordinator og bestiller holdt Kommunalutvalget orientert om fremdrift, og om milepæler i prosjektet.

Byggeprosjektet går som planlagt og ifølge fremdriftsplanen skal skolen stå ferdig i årsskiftet 2017/2018.

I den overordnede OPS- kontrakten med OPS- leverandør Veidekke, har KE lagt inn følgende opsjon/utkjøpsklausul:

5.2.1 Utkjøpsklausul

Før byggefasen går over i leieperioden, har oppdragsgiver en opsjon på utkjøp av prosjektet. Oppdragsgiver skal skriftlig melde inn sitt ønske om å gjøre bruk av sin utkjøpsopsjon senest innen 2 måneder før avtalt overtakelse.

En utkjøpsklausul for Kommunen her, skal sammen med et drifts- og vedlikeholdsansvar for leverandøren over en periode på 25- år, være med å sikre god kvalitet i prosjektet samtidig som leiepris inkl. FDV-leien skal være markedsmessig. Begge faktorene vil være med å påvirke prosjektet i positiv grad for leietaker, og være førende for pris og kvalitet i prosjektet.

Politisk og administrativt har Justvik skole hele tiden vært tiltenkt som et fullverdig OPS – prosjekt, og er på alle måter rigget for dette. Dersom kommunen skal benytte seg av en utkjøpsklausul, må det derfor foreligge klare incitamenten for kommunen til å gjøre det.

Utkjøpskostnaden for prosjektet er noe høy, mens de direkte sammenlignbare FDV kostnadene som energi og renhold er mer normale sammenlignet med eksempelvis Fagerholt skole. Det har heller ikke vært vesentlige endringer i prosjektet utover den kunnskap og anbefalinger som ble gitt av KE før prosjektet ble besluttet gjennomført politisk. KE mener på bakgrunn av dette at det ikke er store nok incentiver for kommunen til å benytte seg av utkjøpsklausulen.

For å få til en god evaluering og benchmarking mot våre mer tradisjonelle gjennomføringsmodeller, vil det være viktig at OPS- prosjektet gjennomføres i hele kontraktsperioden.

Forslag til vedtak

Kommunalutvalget vedtar å ikke gjøre bruk av utkjøpsklausulen som ligger i den overordnede OPS- kontrakten.

Hans-Christian Gram
Eiendomssjef

Per-Christian Nygård
Avdelingsleder

Vedlegg:

1. Prinsippsak om OPS.

Bakgrunn for saken

Bystyret vedtok 12.12.2012 å rehabilitere Justvik skole i forbindelse med egen sak knyttet til skolestrukturen i Justvik området.

I handlingsprogrammet 2013 -16 vedtok Bystyret:

Bystyret ber om at nybygg i oppvekstsektoren vurderes utført som OPS prosjekter. Både på bygging og drift. Innsparte kostnader FDV tilføres kompetansebygging til lærerne»

24.09.2013 fremmet Kristiansand Eiendom prinsippsaken: «Prinsippsak for valg av kontraktstrategi i utviklings- og byggeprosjekter. Kristiansand kommune som eier etter tradisjonell kontraktsmodell eller OPS-modell.» Denne saken redegjorde for fordeler og ulemper ved OPS som gjennomføringsmodell, med særlig fokus på hva man som bestiller må ha fokus på når man bestemmer seg for å bruke en slik modell.

Følgende vedtak ble fattet:

1.
Kristiansand Eiendom sitt kvalitetssystem legger til grunn en kontraktstrategi hvor Kristiansand Eiendom er byggherre ved gjennomføring av tradisjonelle formålsbygg. Endelig valg av kontraktsform avklares ved den årlige rullering av handlingsprogrammet.
2.
OPS- modellen vurderes på prosjekter hvor det foreligger klare insitamenter for at et offentlig privat samarbeid gir et totalt sett bedre tilbud for kommunen. Utgangspunkt for valg av OPS- modell må være at modellen sannsynliggjør en bedre utnyttelse av hver offentlig krone sett i forhold til en tradisjonell gjennomføringsmodell.

I forbindelse med rådmannens forslag til justeringer av handlingsprogram 2014-2017, ble følgende vedtak fattet av bystyret i Sektor 2- oppvekst:

Justvik skole skal bygges av private og driftes bygningsmessig også av private på samme lokasjon som i dag. Det utlyses en anbudskonkurranse så raskt som mulig og avklares i løpet av 2014. Inntekter ved eventuell salg av tomt eller festeavgift skal delfinansiere skolen. KNAS eller et nytt skole-leie-selskap står for leien. Selv om Justvik skole ikke aktiveres på kommunens balanse, bes rådmannen sikre at kommunens gjelds tak også for 2017 holdes, eventuelt gjennom endret periodisering av nytt sykehjem. Kommunalutvalget skal tidlig i prosessen konsulteres i forhold til fremdrift.

Det ble i perioden satt av planleggingsmidler i 2014, og midler til tjenestekjøp (leie/drift) fra 2017.

18.02.2014 ble det holdt en orientering om OPS som gjennomføringsmodell for Justvik skole. Her ble det presentert en foreløpig fremdriftsplan, rammebetingelser og risiko som knytter seg til en slik gjennomføringsmodell.

KE startet opp reguleringsarbeidet i egen regi for å ta bort reguleringsrisikoen fra prosjektet. Ny orienteringssak ble lagt frem 19.05.2014, der KE orienterte om status for prosjektet. Det ble også lagt frem en intern organisasjonsmodell og en mer konkret fremdriftsplan.

Rom- og funksjonsprogram ble lagt fram til politisk behandling 02.02.2015 og godkjent. Arbeidet med å få frem et komplett konkurranse grunnlag endte deretter med en sak til kommunalutvalget for godkjenning 02.03.2015. Konkurransen ble utlyst og Veidekke AS ble innstilt som vinner av konkurransen og kommunens OPS- leverandør av Justvik skole.

Byggeprosjektet startet opp juli 2016, og har fulgt fremdriftsplanen så langt. Leieobjektet skal være klart til innflytting 15.12.2017, og formell overtakelse er den 1.1.2018.

Kort om gjennomføring av konkurransen:

KE prekvalifiserte 3 aktører til å bli med videre i konkurransen. Disse 3 aktørene var Veidekke AS, BRG AS og Kruse Smith AS. Aktørene fikk ca. 3 mnd på å utvikle et skolekonsept på den aktuelle tomten, og med gitte reguleringsmessige forutsetninger. De skulle også prisen konseptet gjennom en kapital leie og en FDV- leie som de deretter konkurrerte på. Både konsept og pris var tildelingskriterier i konkurransen.

Deltakerne som ikke ble innstilt ble honorert med 250 000,- kroner som et bidrag for å dekke de pådratte kostnadene med konseptutvikling. Honorering av deltakelse ble i forkant vurdert til å være et viktig virkemiddel for å oppnå større konkurranse om oppdraget siden arkitekt kostnader hos leverandøren er ansett til å være en omfattende kostnad ved tilbudsutarbeidelsen.

Selve konkurransen ble gjennomført som en konkurranse med forhandlinger. Det vil si at KE forhandlet med hver enkelt tilbyder om flere sider ved konseptet før endelig evaluering og utvelgelse ble foretatt.

Gjennom evalueringsmodellen som ble brukt, pekte Veidekke AS seg ut som den beste tilbyder.

Kort om byggeprosjektet fram til september 2017:

Ved å benytte seg av OPS som gjennomføringsmodell, oppnår man at entreprenøren jobber med å finne gode og langsiktige løsninger og kvaliteter siden de selv skal forvalte, drifte og vedlikeholde bygget i 25 år. Det har også vist seg at entreprenørene ved OPS velger underentreprenører de samarbeider godt med, og som leverer god kvalitet på arbeidet. Pris blir noe mer underordnet enn ved andre entreprisemodeller. Dette vil kunne gjenspeile seg i blant annet færre feil og mangler, få endringer, bedre byggeplasslogistikk og SHA.

KE sitt byggherreombud som har fulgt byggeprosjektet gjennom jevnlig besøk på byggeplass i tillegg til avtalefestede utvalgsmøter, rapporterer om et mer harmonisk byggeprosjekt enn de man er vant til ved andre gjennomføringsmodeller der fokus på endringer og pris ofte er betydelig hos entreprenøren.

Byggeprosjektet har fulgt fremdriftsplanen, og har i perioder ligget noe foran denne.

Erfaringer:

- Prosjektet har så langt vært preget av et lavt konfliktnivå og den gjensidige tillitten som bør herske i slike prosjekter synes å ha vært etablert.
- I og med at det var tre engasjerte deltakere i konkurransen, må vi konkludere med at tilbudsprisene reflekterte en reell markedspris for denne type prosjekter på det tidspunktet konkurransen var ute.
- Det er liten usikkerhet knyttet til prosjektets totale byggekostnader etter at kontrakt er signert.

Kvalitetsmessige gevinster ved bruk av OPS:

Et av de viktigste argumenter for å benytte OPS som gjennomføringsmodell er at leverandøren tvinges til å tenke på drift og vedlikehold av bygningen og uteområdene i prosjektets planleggingsfase, og forventningen om at leverandøren vil kunne tilføre prosjektet kvaliteter og innovative og kreative løsninger som det ikke er gitt at oppdragsgiver ville ha tenkt på dersom alle føringer for prosjektets innhold skulle vært formulert av oppdragsgiver. Det må likevel nevnes at de kreative og innovative løsningene ikke er fremtredende i dette prosjektet, men kvalitetsmessig ser vi en forskjell hvor det fremkommer at leverandøren har valgt kvaliteter og løsninger basert på å optimalisere byggefasen og drifts- og vedlikeholdsfasen.

Byggefasen:

Det er valgt å benytte mye prefabrikerte bygningselementer som er viktige for å redusere byggetiden. Dette gjelder både fasader, dekker og tak, søylene og innvendige vegger mv. Når det gjelder tekniske anlegg, f. eks elektriske anlegg, lysstyring, sentral driftskontroll og romstyring, så er disse desentraliserte med tanke på en mer effektiv byggefase.

Tilbydere i konkurransen har pekt på at honoraret som gis til de inviterte tilbyderne er for lavt, og bør heves. KE har fått tilbakemelding på at bare arkitektkostnadene ligger langt over dette nivået, og er derfor noe man må ta med seg dersom OPS blir aktuelt senere slik at en sikrer god deltakelse i konkurransen. Dette prosjektet har vært «læring» for flere parter.

Driftsfasen:

Det fremkommer også at robusthet og «vedlikeholdsvennlighet» har vært et bærende prinsipp for valg av materialer.

Når det gjelder det bygningsmessige, så er det i stor utstrekning benyttet betong som overflater i områder utsatt for stor slitasje. Dette gjelder både gulv og vegger. Slipte betongflater er også gunstige med tanke på renhold.

Når det gjelder innvendige vegger forøvrig er det valgt elementsystemer som både er lette å erstatte og å renholde. Innvendige dører har helomsluttende aluminiumskarmer. Desentraliserte tekniske anlegg er gunstige med tanke på drift og vedlikehold, og disse anleggene er også valgt ut ifra hensyn til integrasjon, fleksibilitet og kompatibilitet med andre systemer.

Gjennomgående er det også valgt komponenter fra leverandører som vår OPS leverandør har god erfaring med, og hvor priselementet har vært underordnet. Når det gjelder energi og miljø har man valgt CO2 varmpumpe i kombinasjon med frikjøling.

Prosjektets moms problematikk

I prosjektets tidlig fase ønsket Kristiansand Eiendom en forhåndsuttalelse fra Skatt Sør for å få bekreftet at Skatt Sør ville behandle Justvik OPS tilsvarende andre OPS prosjekter i Norge dvs. den private parten har rett til frivillig mva. registrering av byggene for utleie til kompensasjonsberettigede leietagere.

Skatt Sør konkluderte noe overraskende at den private parten ikke har rett til frivillig mva. registrering. Denne vurderingen var i kontrast til Skatt Øst sine konklusjoner knyttet til samme tema og skattedirektoratet ble etter hvert koblet inn for å avgjøre hvordan momsen skal håndteres i disse sakene – Skattedirektoratet støttet Skatt Sør.

Konsekvensen er at OPS-selskapet ansees å ha solgt skolen på overtakelsestidspunktet og «leien» blir omgjort til «avbetaling» uten mva. OPS-selskapet vil ikke ha rett til fradrag for inngående mva på byggekostnader og kommunen må følgelig kompensere OPS-selskapet for det manglende mva-fradraget. Når skolen overdras til kommunen inntreffer justeringsreglene og kommunen kan kreve OPS-selskapets mva-kostnader kompensert av staten over en periode på 10 år. Ulempen for kommunen er at mva-kompensasjonen kommer over 10 år mens kostnaden kommer fullt ut når bygget overtas. Den økonomiske konsekvensen i prosjektets økonomi er en økt prosjektkostnad på anslagsvis kr 5 mill.

Utkjøpsklausul:

I prosjektets tidlig fase var KE i dialog med flere kommuner som har gjennomført OPS – prosjekter, deriblant Bergen og Bærum kommune. En av deres kontraktuelle anbefalinger var å legge inn en utkjøpsklausul/opsjon i kontrakten ved ferdigstillelse av bygget. Hensikten bak dette var at man fikk OPS- leverandøren til og både planlegge god kvalitet og langsiktige løsninger, samtidig som det kunne være noe prisdempende og gi fleksibilitet for oppdragsgiver dersom det oppstod endringer i prosjektet.

Klausulen er formulert slik i overordnet OPS- avtale:

5.2.1 Utkjøpsklausul

Før byggefasen går over i leieperioden, har oppdragsgiver en opsjon på utkjøp av prosjektet. Oppdragsgiver skal skriftlig melde inn sitt ønske om å gjøre bruk av sin utkjøpsopsjon senest innen 2 måneder før avtalt overtakelse.

Fristen for å melde inn ønske om å gjøre bruk av opsjonen er **15.10.2017**.

Formalitetene omkring opsjonsavtalen er avtalt i vedlegg til overordnet OPS- avtale. Kjøpesummen er avtalt til kr. 109 330 005,- eks. mva. og skal korrigeres for evt. endringer (tillegg/fradrag) som gjøres frem til overtakelse.

Utkjøpskostnaden for prosjektet er noe høy, mens de direkte sammenlignbare FDV kostnadene som energi og renhold er mer normale sammenlignet med eksempelvis Fagerholt skole. Det har heller ikke vært vesentlige endringer i prosjektet utover den kunnskap og anbefalinger som ble gitt av KE før prosjektet ble besluttet gjennomført politisk.

KE mener på bakgrunn av dette at det ikke er store nok incentiver for kommunen til å kjøpe ut skolen nå.

For å få til en god evaluering og benchmarking med våre mer tradisjonelle gjennomføringsmodeller, vil det være viktig at OPS- prosjektet gjennomføres i sin helhet.

OPS og utkjøpsklausul:

KE har i tidligere saksfremlegg pekt på at OPS er en fordyrende modell å bruke på ordinære byggeprosjekter som ikke har kompliserende faktorer. Justvik skole var i utgangspunktet et slikt prosjekt, og selve byggeriet innebar lav risiko for tilbyderne.

Gjennomføringsmodellen har så langt vist seg som en «behagelig» modell for leietaker på grunn av et lavt konfliktnivå i tidlig-, og byggefase, og det er gode incentiver for utleier til å levere et bra prosjekt. Kostnaden har derimot så langt vist seg å være noe høy.

En fullverdig evaluering av en slik modell kan ikke gjennomføres før hele leieperioden er utløpt og prosjektet overføres kostnadsfritt til kommunen. Mye av gevinsten ved modellen skal tas ut iløpet av leieperioden i form av høy kvalitet og forutsigbarhet i 25 år. I tidligere saksfremlegg, har det politisk vært ytret ønske om å se prosjektet gjennom hele leieperioden for å kunne gjøre nødvendige erfaringer, og evaluere OPS fullt ut. KE støtter denne konklusjonen og anbefaler at det ikke gjøres bruk av kontraktens utkjøpsklausul, men at prosjektet får løpe ut i sin helhet.

KE foreslår at det også gis politiske orienteringer til kommunalutvalget i forbindelse med milepæler i OPS- prosjektets driftsperiode. Slike milepæler knytter seg i hovedsak til jevnlig tilstandsvurderinger og gjennomgang av bygningsmassen før overtakelse i slutten av driftsperioden.