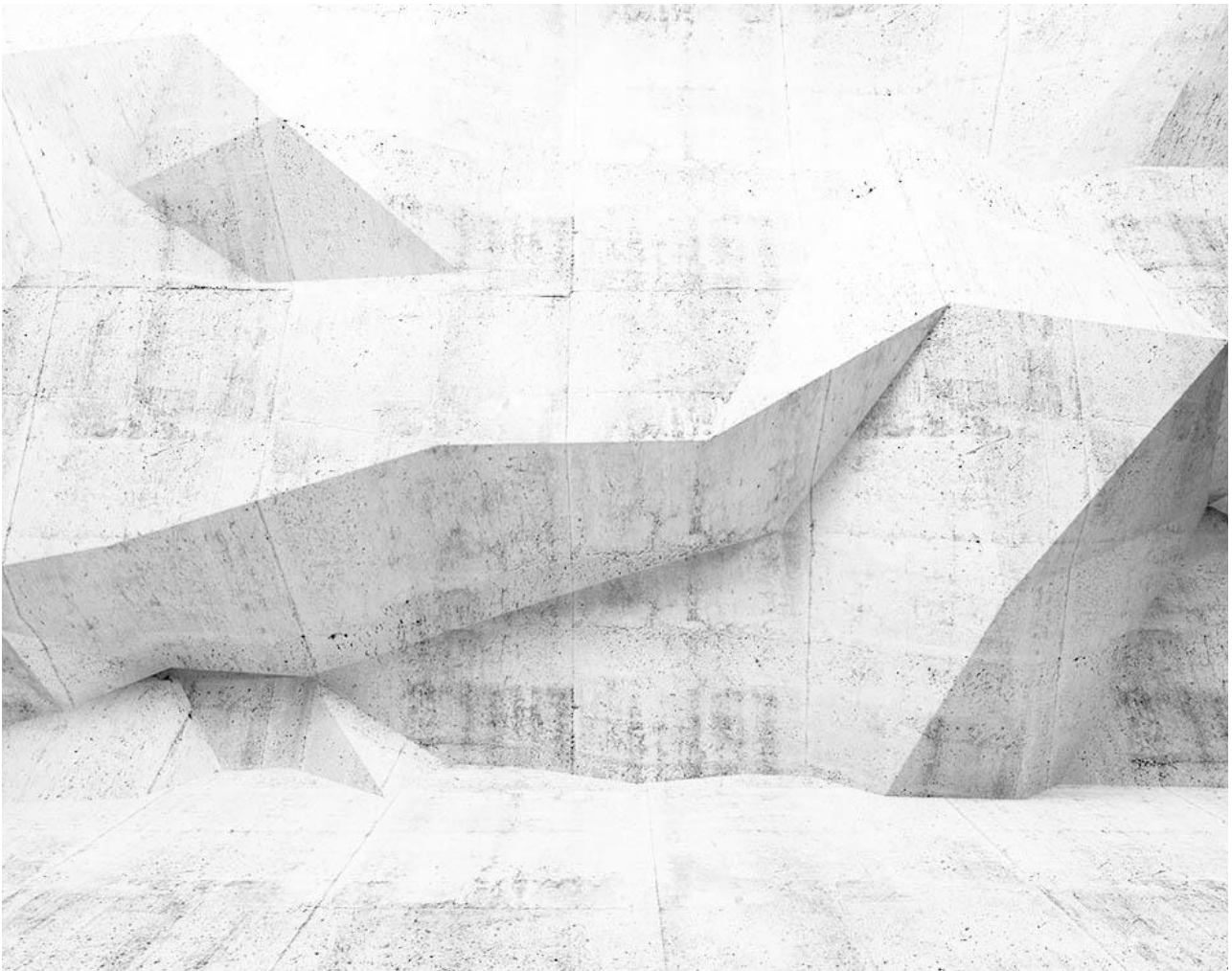


Nytt bygg IKA MR

Vurdering av gjennomføringsmodell



Innhold

1	INNLEDNING	1
1.1	Prosess.....	1
1.2	Metode	1
1.3	Grunnlagsinformasjon.....	2
2	KARTLEGGE PREMISSE.....	3
2.1	Om IKA MR	3
2.2	Føringer.....	3
2.3	Prosjektet	4
2.4	Marked	6
2.5	Organisasjon.....	6
2.6	Erfaring fra lignende prosjekter	6
3	ETABLERE DELSTRATEGIER.....	7
3.1	Delstrategi 1 - IKA MR som byggherre, eier, drifter og forvalter	7
3.2	Delstrategi 2 – IKA MR som leietaker, offentlig eller privat byggherre.....	11
4	DISKUSJON	16
4.1	Valg av gjennomføringsmodell	16
5	ANBEFALING.....	17
5.1	OPS som gjennomføringsmodell.....	17
5.2	Føringer for neste fase	17

Tabeller

Tabell 1: Kostnadsoverslag	5
Tabell 2: Erfaring fra lignende prosjekter	6
Tabell 3: Omfang av økonomisk garanti fra eiere gitt en prosjektkostnad på 200 mill. kr	9
Tabell 4: Endring i husleiekostnader ved OPS-modell.....	13
Tabell 5: Endring av eiertilskudd ved OPS-modell.....	14

Figurer

Figur 1: Generisk metode for valg av gjennomføringsstrategi.....	1
Figur 2: Optimistisk tidsplan IKA MR som byggherre	10
Figur 3: Optimistisk tidsplan IKA MR som leietaker	15

1 Innledning

IKA MR, interkommunalt arkiv i Møre og Romsdal, har behov for nye lokaler og har foreløpig vurdert at det mest sannsynlig vil innebære å bygge et nytt bygg. De har i den sammenheng bedt Metier om en overordnet vurdering av egnet byggherremodell og fremtidig eierskaps- og driftsmodell, også kalt gjennomføringsmodell, som svares ut gjennom dette notatet.

1.1 Prosess

Oppdraget er gjennomført i perioden august-oktober 2023, og vurderingene er av overordnet karakter. Internt i Metier er det innhentet vurderinger fra Construction og Legal. I tillegg er det gjennomført samtaler med IKA Kongsberg og NTNU Ålesund/Statsbygg, der førstnevnte bidro med erfaringsoverføring og sistnevnte avklaringer rundt et mulig utbyggingssamarbeid.

Vurderingene av gjennomføringsmodell inngår som del i et større utredningsarbeid IKA MR gjennomfører, og utgjør grunnlagsdokumentasjon for vedtak i representantskapsmøte i november 2023. På representantskapsmøtet ønsker IKA MR å vedta å gå videre med igangsetting av forprosjekt, detaljprosjektering og byggestart for nytt bygg

1.2 Metode

Valg av gjennomføringsmodell er en av de viktigste valgene for en prosjekteier. Siden tidlig 2000-tall har Metier jobbet med å utarbeide og videreutvikle en generisk metode for utarbeidelse av gjennomførings- og kontraktstrategi. Modellen har basert seg på erfaringer gjennom arbeid for blant annet Statsbygg, kommuner Jernbaneverket / Bane NOR, Nye Veier m. fl. En forenklet versjon av denne metoden er benyttet da prosjektet foreløpig er i tidlig fase, se Figur 1.



Figur 1: Generisk metode for valg av gjennomføringsstrategi

I dette oppdraget er Metier bedt om å ta utgangspunkt i to ulike modeller for etablering av nye lokaler:

- IKA MR som byggherre, eier, drifter og forvalter
- IKA MR som leietaker, offentlig eller privat byggherre

Delstrategiene er med andre ord allerede etablert. En kartlegging av premissene er likevel nødvendig for å vurdere hvilken delstrategi som passer best for IKA MR, og videre anbefaling.

1.3 Grunnlagsinformasjon

I 2020 satte IKA MR i gang et arbeid for å avdekke muligheter for nye lokaler, og det foreligger følgende grunnlagsinformasjon:

- En forstudie gjennomført av OPAK der det ble avdekket at dagens lokaler ikke egner seg for videre drift, samt en vurdering av muligheter for et nytt bygg i Ålesund (tomt, kostnadsoverslag m.m.)
- Behovskartlegging blant eierne og eiere av privatarkiv på volum av fremtidig material, inklusive vurdering av andel til digitalisering.
- Lokaliseringsmuligheter, brukerprosess og utvikling av mulig prosjekt på tre ulike tomter i Ålesund (LPO arkitekter og Favn Lpo arkitekter)
- Studie knyttet til lokalisering av IKA MR med et bredere perspektiv (hele fylket), som anbefaler lokalisering i Ålesund.

Dette notatet bygger videre på funn i disse utredningene.

I tillegg er følgende dokumenter brukt som grunnlag for vurderingene i rapporten:

- Selskapsavtale, gjeldende fra 01.01.2024
- Vedlegg 1 – Deltakarar og eigerandel i prosent per 01.01.2023
- Utkast faktureringsgrunnlag 2024 (excel-fil)

2 Kartlegge premisser

I dette kapittelet listes alle premisser som er gjeldende for IKA MR, og vil ligge som rammebetingelser for et eventuelt nybygg.

2.1 Om IKA MR

2.1.1 Arkiv

I Norge skal alle offentlig organ ha arkiv, og disse er videre pliktet til å avlevere eldre og avsluttet arkiv til godkjent arkivdepot. Arkivloven med forskrifter inneholder en rekke bestemmelser og krav til arkiv og arkivdepot, med formål om at dokumentene skal være trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid.

2.1.2 Selskapet

Flere steder i landet har kommuner gått sammen om å løse oppgaven knyttet til arkivdepot, og dette er også tilfelle i Møre og Romsdal gjennom etableringen av IKA MR. IKA MR er et *interkommunalt* selskap som per i dag forvalter om lag 15 000 hyllemeter med arkivverdig materiale for sine eiere. Alle kommunene i fylket er med i samarbeidet, i tillegg til Rindal kommune i Trøndelag og fylkeskommunen, totalt 28 eiere.

Formålet med samarbeidet er på den ene siden å bidra til økt kompetanse og økt tilgjengelighet av arkivmateriale, og på den andre siden lavere kostnader ved arkivtjenesten for eierne.

2.2 Føringer

2.2.1 Selskapsavtalen

I henhold til lov om interkommunale selskap, skal det opprettes en skriftlig selskapsavtale som må vedtas av hver enkelt eier gjennom enten kommunestyret eller fylkestinget. Selskapsavtalen fastsetter formål samt økonomiske og administrative rammer.

Videre er representantskapet selskapets øverste organ som er satt sammen av én representant for hver og en eier.

Et spesielt særtrekk med interkommunale selskaper er at den enkelte deltaker/eier hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser, jf. § 3 i Lov om interkommunale selskap. Det er også i IKS-loven nedfelt at selskapet kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk, og for å konvertere eldre lånegjeld, men i et begrenset omfang. I henhold til selskapsavtalen for 2024 kan selskapet kun ta opp lån på inntil 10. mill. kr. Dette har naturlig sammenheng med den ubegrensede heftelsen. Dersom IKA MR skal selv stå som byggherre, må dermed selskapsavtalen endres og eiernes finansielle eksponering bli høyere.

2.2.2 Økonomi

IKA MR hadde en egenkapital per 31.12.2022 på kr. 10 154 729,- av dette bundne fond kr. 4 606 065 og disposisjonsfond kr 2 204 012,-.

De betaler i dag en husleie på om lag 4 mill. kr, og samlet tilskudd fra eierne er på om lag 14 mill. kr. Innskuddet fra eierne er basert på en modell der grunnlaget for utregningen skal være folketallet ved siste årsskifte og en fordelingsnøkkel som blir fastlagt av representantskapet.

2.2.3 Tid

Eksisterende leieavtale utløper i 2027, og det er derfor ønskelig at IKA MR har en ny løsning på plass før utgangen av 2026.

2.2.4 Lokalisering

Det er stadfestet i selskapsavtalen at IKA MR har hovedkontor i Ålesund kommune. Det er også avdekket gjennom rapporten «Regional lokaliseringsanalyse – IKA Møre og Romsdal» at det er mest hensiktsmessig å forbli i Ålesund. Lokalisering i Ålesund ligger derfor som en forutsetning for anbefaling av gjennomføringsstrategi. En endring av dette premisset vil kunne endre anbefalingen.

2.3 Prosjektet

2.3.1 Dagens løsning og fremtidig behov

IKA MR er lokalisert i Ålesund, i leide lokaler og de disponerer om lag 2 400 kvm.

Dagens løsning for IKA MR oppfyller ikke lovkrav for bevaring av arkivverdig materiell. Planløsningen, atkomst, varemottak og kontorplassering er ikke hensiktsmessig for virksomheten og skaper ekstra belastninger for personalet, i strid med krav i Arbeidsmiljøloven med Arbeidsplassforskriften. Det er vurdert teknisk vanskelig å bygge om eksisterende lokaler for å bøte på blant annet mangelfullt brannvern og sikring mot vannskader.

De har i tillegg behov for opp mot 4 500 kvm for å ivareta fremtidig avlevering av arkivverdig materiale fra sine eiere. Behovet er godt kartlagt da dette er materiale fra eksisterende arkiv hos eierne, det vil si materiale som er produsert for over 25 år siden. En del av det eksisterende materiale kan etter-digitaliseres, men den store effekten av digitalisering ser arkivdepotene først om 10-12 år når eierens arkiv også i det store blir digitalisert.

Det er kun lovendringer av hva og hvordan bevaringsverdig materialet skal arkiveres som kan endre behovet.

2.3.2 Omfang

Behovskartleggingen viser at det vil være behov for om lag en dobling av dagens areal, som vil fordele seg på følgende funksjoner:

- Mottak og depot
- Kontor, administrasjon og publikumstilgjengelige areal
- Arkiv
- Utvendig varelevering, parkering og adkomst

I skisseprosjektet er det tegnet ut ulike løsninger på tre ulike tomter som anses å være tilgjengelig i markedet. Som overordnet modell, er det valgt å legge mottak og depot på laveste plan i anlegget. Arkiv er organisert for seg, som et lukket volum, avgrenset som egen brann- og klimateknisk enhet. Kontordel er i hovedsak organisert over depot, utenfor arkiv, med adkomst for publikumstilgjengelige areal. Denne skal være synlig og markert for det offentlige.

Varelevering er organisert ved vendehammer for lastebil, og ryggemulighet inn i vareleveringsluse.

Det foreligger med dette et godt teknisk grunnlag for prosjektet.

2.3.3 Særtrekk

Et eventuelt nybygg er vurdert å være et formålsbygg, da arkivdelen, om lag halvparten av arealet, vil være et spesialbygg som ikke uten videre egner seg til så mange andre formål. Sikkerhet, manglende vinduer, ventilasjon, styring av fuktighet i lokalene etc. gjør at bygget blir et spesialbygg for et bestemt formål.

2.3.4 Tekniske krav til lokalisering

I riksantikvarens forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver er det satt krav til at arkivene ved ny lokalisering, skal ta høyde for risikoen for skade på arkivene fra omgivelsene utenfor arkivlokalet. Bestemmelsen gir begrensninger i tomtevalg.

2.3.5 Kostnadsoverslag

Det er gjort grove kostnadsoverslag for et nybygg. Prosjektkostnaden er vurdert til om lag 130 millioner, eksklusiv tomt, innredning og påslag for usikkerhet.

For å få en forventet investeringskostnad, er det i dette arbeidet forutsatt tillegg for tomt, innredning og usikkerhet. Basert på Tabell 1 tas det utgangspunkt i en total prosjektkostnad på 200 MNOK.

Tilleggene her vurdert som følger:

- Tomtekostnader er identifisert i rapporten til OPAK, på mellom 13 til 20 millioner avhengig av eksempel.
- Innredning er skissert til om lag 17 millioner i rapporten til LPO.
- Grunnet prosjektets tidlige fase, vurderes et usikkerhetspåslag på 20 prosent å være rimelig.

For vurderingene som er gjort i dette notatet er dermed tall som vist i Tabell 1 benyttet.

Tabell 1: Kostnadsoverslag

Byggekostnad	m2	kr/m2	Sum	Sum prosjektkost
Kontor	900	31 000	27 900 000	43 803 000
Depot	1 200	20 000	24 000 000	37 680 000
Arkiv	2 400	15 500	37 200 000	58 404 000
Innredning			17 000 000	17 000 000
Usikkerhetspåslag 20%				31 377 400
Tomt			13 500 000	13 500 000
Sum	4 500		119 600 000	201 764 400

2.4 Marked

I forbindelse med arbeidet i 2021, ble det utført en markedsforespørsel om leie av lokaler i tilsvarende omfang som IKA MR har behov for. Tilbakemeldingen var at det stort sett var mindre lokaler til leie i Ålesund kommune.

Som regel er offentlige leietakere attraktive for det private markedet, da de representerer en økonomisk trygg og forutsigbar leietaker, med staten Norge i ryggen. Man bør dermed anta at det vil finnes et velfungerende marked for nybygg.

Det er ikke kjent hvilken entrepriseform som er vanligst i Ålesund, og det er heller ikke undersøkt attraktivitet og kapasitet i markedet for et nytt bygg av denne størrelsen.

2.5 Organisasjon

IKA MR har om lag 26 ansatte, og planlegger å styrke organisasjonen med økonomi- og HR funksjoner. De ansatte har primær kompetanse innen arkivfaget.

De har ingen prosjekt-, forvaltning, drift og vedlikeholdsorganisasjon, og har ikke gjennomført et byggeprosjekt før.

2.6 Erfaring fra lignende prosjekter

Det er flere interkommunale arkiv som i den senere tid har gjennomført byggeprosjekter. Felles for disse er at ingen av arkivene selv har stått som byggherre, men enten fått vertskommunen eller en privat aktør til å bygge for seg. En oppsummering av erfaringene er vist i Tabell 2.

Tabell 2: Erfaring fra lignende prosjekter

Selskap	Hva	Gjennomføringsmodell	Erfaringer
IKA Kongsberg	Nytt bygg i to byggetrinn, ferdigstilt 2014 og 2018 Nabo med statsarkivet	Offentlig-privat samarbeid. IKA Kongsberg kjøpte seg ut av avtalen i etterkant av ferdigstilling og står nå som eier, drifter og forvalter. Drift og forvaltning av bygget er satt ut til privat aktør.	Valg av OPS var avgjørende for at prosjektet ble gjennomført, da de hadde noen erfarne til å veilede seg gjennom prosessen. OPS ble uttalt å være en dyr løsning, da private får dårligere lånebetingelser enn offentlige. Prosjektet ble gjennomført på tid og kostnad, og til rett kvalitet. Involvering av arkivfaglig kompetanse i valg av løsninger var avgjørende for et godt resultat.
Arkiv Øst (tidligere IKA Østfold)	Nytt bygg i to byggetrinn, ferdigstilt 2015 og 2021/2022	Sarpsborg kommune. Arkiv Øst betaler husleie basert på kommunes investerings- og driftsutgifter. Leieavtale i 20 år.	Tett samarbeid med Sarpsborg kommune som byggherre For kommunale eiere ble eiertilskuddet økt med 90%.
IKA Rogaland	Nytt bygg i 2017	Privat utbygger	Samlokalisert i felles bygg med Statsarkivet, Stavanger byarkiv og deler av Misjonsarkivet.

Eksplisiv økning i deponering, etter at de flyttet til nytt bygg.

3 Etablere delstrategier

3.1 Delstrategi 1 - IKA MR som byggherre, eier, drifter og forvalter

Denne modellen innebærer at IKA MR får på plass finansiering, kjøper tomt og står ansvarlig for utbyggingsprosjektet, forvaltning, drift og vedlikehold over byggets levetid.

Fordeler med denne modellen er at IKA MR er i førersetet i hele prosessen. De kan støtte seg på erfaringer fra tilsvarende byggeprosjekt, og de har utarbeidet et godt, teknisk prosjektgrunnlag allerede. De vil eie bygget selv, og ha kontroll over løpende drift og vedlikehold. Offentlig byggherrer får også ofte bedre lånebetingelser enn private, og på den måten kan dette være en økonomisk fordelaktig løsning.

Ulemper er at IKA MR ikke har en prosjekt- eller driftsorganisasjon og ingen byggherreerfaring. For å bøte på dette, må det hentes inn kompetanse og gjennomføringskraft i det private markedet. Den økonomiske fordelen ved å bygge selv kan dermed reduseres ved at man mangler byggherrekompetanse og er avhengig av private aktører i planlegging, gjennomføring og videre gjennom hele byggets levetid.

I tillegg vil man med denne modellen være avhengig av å både få tilført egenkapital og lånegarantier fra alle eierkommunene. IKA MR bør ha lånetilsagn klart før entreprenør etterspørres, for å unngå usikkerhetspåslag i anskaffelsesprosessen. IKA vil også være prisgitt renteendringene i markedet dersom man ikke binder renten.

Risiko i denne modellen er særlig knyttet til finansiering, tid og manglende byggherreerfaring, og dette omtales i de videre delkapitlene.

3.1.1 Finansiering

IKA MR har per dags dato ikke egenkapital til erverv av tomt, eller til å gjennomføre prosjektet. Det må hentes inn finansiering og lånegarantier fra eierkommunene, og selskapsavtalen må endres både for å ivareta det finansielle og for å sette føringer for et utbyggingsprosjekt.

I IKA MR sin selskapsavtale er det fastsatt en låneramme på 10 mill. kr, samt at eksisterende lån kan refinansieres. Jf. IKS-loven § 22 kan det ikke søkes om lån for den delen av anskaffelseskosten som tilsvarer rett til kompensasjon for merverdiavgift. Dette forutsettes håndtert i en eventuell videre planlegging.

Det påpekes også at to av eierkommunene er i ROBEEK-registeret. Det vil si at kommuneøkonomien er underlagt statlig kontroll. Et garantivedtak i disse kommunene må, uavhengig av beløp, godkjennes av departementet, jf. IKS-loven § 22.

Et større låneopptak vil kreve et ekstraordinært representantskap med et grundig saksforelegg som medlemmene av representantskapet kan vurdere og eventuelt beslutte. De som i siste instans beslutter, er de enkelte kommunestyrene, samt fylkeskommunen, som igjen vil diskutere sine prioriteringer. Utfallet av en slik prosess er usikkert.

Videre er det regler knyttet til omfang av garantier kommunene og fylkeskommunene kan stille til virksomhet som drives av andre jf. Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner § 14:

Et garantivedtak som er truffet av en kommune skal ikke være gjenstand for godkjenning av departementet, jf. kommuneloven § 14-19 andre ledd første punktum, hvis beløpet som kommunen garanterer for er lavere enn eller lik den beløpsgrensen som gjelder for kommunen etter andre ledd.

Beløpsgrensen for kommuner som

- a. ikke har over 3 000 innbyggere, er 800 000 kroner*
- b. har over 3 000, men ikke over 10 000 innbyggere, er 2 000 000 kroner*
- c. har over 10 000, men ikke over 30 000 innbyggere, er 4 000 000 kroner*
- d. har over 30 000, men ikke over 100 000 innbyggere, er 7 000 000 kroner*
- e. har over 100 000 innbyggere, er 10 000 000 kroner.*

Det er innbyggertallet i kommunen 1. januar i året før garantivedtaket som avgjør hva som er beløpsgrensen for kommunen.

Gitt et foreløpig prosjektestimert på 200 mill. kr vil alle eierkommunene og fylkeskommunen måtte søke statsforvalteren om garanti. Se beregnet garantibelastning per eier i Tabell 3. Dette kan ta tid, som bringer oss over til det andre risikoelementet.

Tabell 3: Omfang av økonomisk garanti fra eiere gitt en prosjektkostnad på 200 mill. kr

Eier	Eierandel	Innbygger pr. 1.1.22	Garantigrense	Belastning ved nytt bygg
Kristiansund kommune	6,7 %	24 013	4 000 000	13 460 000
Molde kommune	9,0 %	32 002	10 000 000	18 000 000
Ålesund kommune	16,0 %	67 114	7 000 000	32 080 000
Vanylven kommune	1,3 %	3 045	2 000 000	2 540 000
Sande kommune	1,0 %	2 422	800 000	2 040 000
Herøy kommune	2,7 %	8 765	2 000 000	5 440 000
Ulstein kommune	2,7 %	8 557	2 000 000	5 420 000
Hareid kommune	1,6 %	5 126	2 000 000	3 200 000
Ørsta kommune	3,4 %	10 833	4 000 000	6 740 000
Stranda kommune	1,9 %	4 467	2 000 000	3 740 000
Sykkulven kommune	2,2 %	7 558	2 000 000	4 480 000
Sula kommune	3,0 %	9 547	2 000 000	5 980 000
Giske kommune	2,7 %	8 597	2 000 000	5 360 000
Vestnes kommune	2,2 %	6 936	2 000 000	4 320 000
Rauma kommune	2,2 %	7 019	2 000 000	4 360 000
Aukra kommune	1,5 %	3 518	2 000 000	3 060 000
Averøy kommune	1,8 %	5 828	2 000 000	3 600 000
Gjemnes kommune	1,1 %	2 669	800 000	2 280 000
Tingvoll kommune	1,3 %	2 960	800 000	2 540 000
Sunnadal kommune	2,2 %	6 932	2 000 000	4 380 000
Surnadal kommune	1,8 %	5 849	2 000 000	3 620 000
Rindal kommune (Trøndelag)	0,8 %	1 980	800 000	1 660 000
Smøla kommune	0,9 %	2 120	800 000	1 820 000
Aure kommune	1,4 %	3 384	2 000 000	2 860 000
Volda kommune	3,4 %	10 809	4 000 000	6 720 000
Fjord kommune	1,1 %	2 491	800 000	2 100 000
Hustadvika kommune	4,1 %	13 287	4 000 000	8 220 000
Haram kommune	3,0 %			6 060 000
Møre og Romsdal fylkeskommune	16,9 %	267 828	10 000 000	33 720 000
SUM	99,9 %			199 800 000

3.1.2 Tid

For å vurdere om gjennomføringsstrategien er fornuftig for IKA MR er det skissert en grov fremdriftsplan gitt IKA MR som byggherre.

Finansiering bør være på plass før man går ut i markedet og anskaffer tomt/entreprenør for å unngå for høye risikopåslag i tilbudsprosessen. Tiden det vil ta for å få garantier fra alle eierne er usikkert. Et best mulig utfall vurderes å være i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2025, i desember 2024.

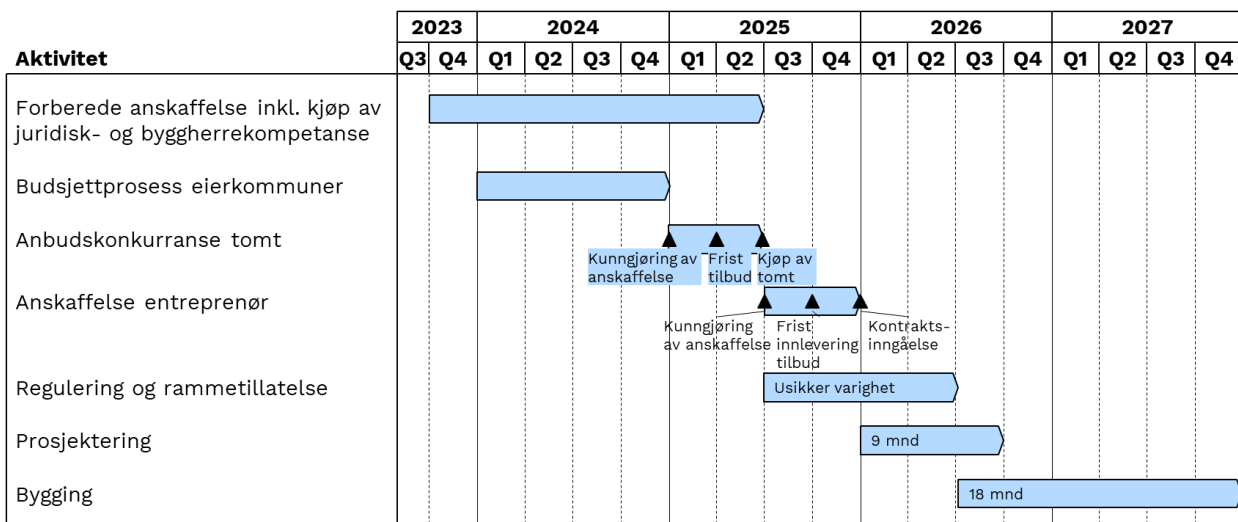
Deretter må IKA MR ut i markedet, jf. Lov om offentlig anskaffelser. Det tilsier at kjøp av tomt, kontrahering av entreprenør/ prosjekterende mv. må ut i anbudskonkurranser.

Det er vanskelig å vurdere varigheten på regulering og rammetillatelse uten å vite tomteplassering. Disse prosessene kan bli lengre eller kortere enn vist i tidsplanen i Figur 2.

Forutsetninger for tidsplanen:

- Anbudskonkurranse kan ikke starte før finansiering er på plass.
- Budsjettet blir godkjent av eierkommunene i løpet av 2024. Det vurderes liten sannsynlighet for raskere budsjettbehandling.
- Stor usikkerhet knyttet til regulering og rammetillatelse, men det forutsettes at IKA MR vil kjøpe en tomt som er regulert til formålet.
- Antatt varighet på totalt 24 måneder for prosjektering og bygging. Dette kan både gå noe raskere eller ta noe lengre tid.

Se Figur 2 for en det som vurderes som en optimistisk tidsplan for denne gjennomføringsmodellen.



Figur 2: Optimistisk tidsplan IKA MR som byggherre

Denne gjennomføringsplanen lar seg med andre ord vanskelig kombinere med behov for innflytting i 2026.

3.1.3 Byggherrekompetanse

IKA MR mangler byggherrekompetanse. Kjennetegn ved virksomheter som har mange suksessfulle prosjekter i sin portefølje er særlig knyttet til fire elementer:

- Kompetanse innen prosjektledelse og prosjekteierstyring
- Prosjektmodell som forklarer hva som skal gjøres når, gjennom hele prosjektets livssyklus
- Profesjonell prosjekteierstyring som bidrar til at prosjektet realiserer ønskede gevinster for virksomheten
- Prosjektportal/systemstøtte

Det er et relativt omfattende areal som skal realiseres, og en kompleks oppgave med spesielle krav til om lag halvparten av arealet.

Dersom tiden var på IKA MR sin side, kunne de kompensert for manglende byggherrekompetanse ved å anskaffe denne typen kompetanse, og kjøpt tjenester for drift og vedlikehold av bygget. Denne risikoen anses dermed som håndterbar.

3.2 Delstrategi 2 – IKA MR som leietaker, offentlig eller privat byggherre

Denne modellen innebærer at IKA MR søker etter investorer i markedet som er villige til å bygge et spesialbygg og leie ut dette på langsiktig kontrakt til IKA MR. Rollen til IKA MR vil da bli å be om et leietilbud basert på et spesialbygg av denne kategori med de kravspesifikasjonene til størrelse, tekniske løsninger og lignende.

Dette kan organiseres som et offentlig-offentlig samarbeid eller et offentlig-privat samarbeid. Når det gjelder offentlig-privat samarbeid anses OPS som mest fornuftig, for å unngå at IKA MR havner i tilsvarende situasjon i dag hvor en utleier kan si opp leiekontrakten.

3.2.1 Offentlig-offentlig samarbeid

Denne modellen innebærer at IKA MR får en offentlig aktør til å bygge for seg, og leier lokalene enten standard leie eller leie for å eie.

Fordeler med denne modellen er potensial for sambruk av fellesfunksjoner gjennom mulighet for kobling med andre institusjoner IKA MR naturlig hører sammen med. IKA MR har relativt få ansatte, slik at det vil være økonomisk fornuftig å dele på fellesfunksjoner som kantine, møterom og resepsjon. IKA MR skal også ha publikumsareal og lesesal og også på disse funksjonene kunne sambruk vurderes gitt at man finner løsninger som ligger innenfor krav i lovverket rundt arkivlokaler. En annen fordel er at man får lengre tid på å få eierkommunene med på en heving av kostnader knyttet til leiepris. Her må det ikke garanteres betalingsevne før en anbudskonkurranse. Offentlige aktører får, sammenlignet med private, gunstigere lånebetingelser som isolert sett vil bidra til lavere kostnader ved prosjektet.

Ulemper med denne modellen er at det kan ta noe mer tid avhengig av tilgjengelighet på tomt/prosjekt, og at IKA MR har mindre kontroll over utbyggingsprosessen da de selv ikke er byggherre. Dette kan likevel veies opp gjennom riktig valg av kontraktsform.

Risiko i denne modellen er primært knyttet opp til tid, og til den offentlig partens gjennomføringsevne.

Underveis i prosessen er det avdekket manglende mulighet for å få en annen offentlig aktør til å stå som byggherre. Et mulig samarbeid med NTNU Ålesund er vurdert, men etter samtale med NTNU og Statsbygg (byggherre for NTNU) anses det ikke lenger aktuelt.

For denne gjennomføringsmodellen vil det derfor kun være aktuelt med en privat byggherre.

3.2.2 Offentlig-privat samarbeid

I et offentlig-privat samarbeid (OPS) ligger det at privat part planlegger, prosjekterer, bygger, finansierer, drifter og vedlikeholder et prosjekt for en offentlig aktør, her IKA MR. IKA MR utarbeider grunnlag for konkurransen, og betaler en årlig leie til det private etter bygget står ferdig, for å dekke finansiering samt forvaltning, drift og vedlikehold. Betaling skjer gjennom avtalte vederlag over en lengre kontraktsperiode, som regel minst 25 år. Etter endt avtaleperiode vil IKA overta eller ha rett til å overta bygget.

Det skilles mellom operasjonell og finansiell leieavtale. Ved operasjonell leie har leietaker en rett, men ikke en plikt til å overta bygget til en pris som er forhåndsbestemt. Ved finansiell leie er

leietaker pliktig til å overta bygget vederlagsfritt ved utløp av leieperioden eller til angitt pris¹. For IKA MR som skal bygge et formålsbygg med langsiktige behov anses finansiell leieavtale som mest aktuell, men denne vurderingen må foretas konkret. Se Kap.5.2.2 for anbefalt prosess videre.

Fordeler med denne modellen er at IKA MR slipper å hente inn egen finansiering da dette går på utbygger. Dette vil igjen spare tid ettersom man får lengre tid på å få eierkommunene med på en heving av kostnader knyttet til leiepris. Det antas også at private utbyggere vil ha en interesse av å handle raskt, noe som vil påvirke tidsaspektet positivt.

IKA MR slipper å opptre som byggherre, men kan ta del i byggeprosessen og komme med innspill og kontakt som nødvendig. IKA MR kan gå ut i markedet med en forespørsel om både prosjekt og eksisterende lokaler, og således ha fleksibilitet innenfor fremtidig løsning. Det vil være gode muligheter til å finne helhetlige, effektive og innovative løsninger. OPS-modellen legger til rette for å tenke langsiktig ved valg av løsninger og materialer.

Ved å gjøre det til en konkurranse i markedet vil det kunne generere gunstige betingelser for en investor og igjen gode leiebetingelser, forutsatt en langsiktig leie. IKA MR vil oppfattes som en trygg og forutsigbar leietaker. Det gir et godt utgangspunkt for forhandlinger av betingelser. Det er mulig å forhandle om en kjøpsopsjon på bygget til en gitt pris når leieavtalen går ut.

Andre fordeler innebærer redusert økonomisk risiko for IKA MR og at det er investor som drifter og vedlikeholder bygget.

En **ulempe** med OPS er at det kan gi mindre gunstig finansiering. Private aktører må hente finansieringen i markedet og vil sannsynligvis få en høyere rente enn det offentlige opererer med. Samtidig vil OPS-leverandøren sitte på risikoen i prosjektet og dermed også prise denne risikoen. Å benytte seg av privat byggherre kan være en dyrere løsning, men samtidig gjøre prosjektet enklere å realisere. Anbudskonkurransen i et OPS-prosjekt er en relativt lang og kompleks prosess og OPS har et komplisert avtaleverk som krever fagkunnskap. Dette betyr at IKA MR må få hjelp i form av innleie av både juridisk- og byggherrekompetanse. OPS stiller strenge krav til gode og gjennomarbeidede konkurransegrunnlag og kontrakter for å virke fullt ut etter sin intensjon.

Ved en OPS-avtale vil IKA MR bindes opp til et langsiktig kontraktsforhold med en fastsatt vedlikeholdsstandard og kostnad. De langsiktige drifts- og vedlikeholdsavtalene bidrar til at det blir dyrere å tilpasse seg endringer i behov eller nye standardkrav.

3.2.3 Finansiering

OPS-kontrakter binder opp budsjettet til faste betalinger gjennom kontraktsperioden. Det er i denne rapporten tatt utgangspunkt i en finansiell leiemodell der leibeløpet deles inn i avdrag og renter. Leiekostnadene blir ansett som et langsiktig lån, med de lånebegrensninger det kan medføre for bestiller.

For å kunne dekke kostnadene som vil komme i forbindelse med leie av et nytt bygg fra en privat aktør må dagens eiertilskudd økes. Eierkommunene må gå med på en heving av kostnadene, og dette bør forankres politisk og i administrasjonene. Dette gjelder uavhengig av leiemodell.

¹ Skanska, Rambøll, Metier og Atkins, Veileder - OPS, prosjektnorge.no, <https://v1.prosjektnorge.no/site-content/uploads/2016/ops.pdf>, 26.01.2016

Det er gjort et overslag på hva en slik økt leie kan bli, gitt en prosjektkostnad på ca. 200 mill. kr.

I utregning er det følgende lagt til grunn:

- Annuitetslån med uendret fastrente og samme nominelle beløp betalt hvert år.
- Rente på 7 %.
- 30 års leieperiode.
- Forventet prosjektkostnad på 200 MNOK.
- FDV-kostnad på 400 kr/m² (basert på tall fra OPAK-rapport). Dette tilsvarer 1,8 MNOK per år for 4 500 m². FDV-kostnadene vil i realiteten indeksjusteres hvert år. Dette er ikke vist i utregningen ettersom det tas utgangspunkt i leien det første året.

Med punktene ovenfor til grunn blir det årlige terminbeløpet ca. 14,5 MNOK. Total husleie første året blir ca. 17,9 MNOK dersom man legger til FDV-kostnadene.

Dagens husleie er på ca. 4,2 MNOK og utgjør ca. 30 % av totalt eiertilskudd. Det vil si at det vil bli en økning i husleie på ca. 13,7 MNOK, som vist i Tabell 4.

Tabell 4: Endring i husleiekostnader ved OPS-modell

FDV	1 800 000 kr/år	400 kr/m ²
Leiekostnad	16 117 281 kr/år	3 582 kr/m ²
Ny husleie	17 917 281 kr/år	3 982 kr/m ²
Husleie p.t.	4 200 000 kr/år	
Endring i husleie	13 717 281 kr/år	

Tabell 5 viser forventet nytt eiertilskudd per eierkommune for det første året, samt % endring i eiertilskuddet. Det tas forbehold om at dette er en svært overordnet vurdering, og dersom det velges å gå videre med denne modellen må beregning av nytt eiertilskudd gjøres mer nøyaktig. I tabellen vises nytt eiertilskudd både med 30- og 40 års leieperiode.

Tabell 5: Endring av eiertilskudd ved OPS-modell

Kommune	Eier	Eiertilskudd		30 års leieavtale		40 års leieavtale	
		Eierandel	2023	Nytt eiertilskudd	% endring i eiertilskudd	Nytt eiertilskudd	% endring i eiertilskudd
1505 Kr.sund	Kristiansund kommune	6,73	990 543	1 895 212	91 %	1 821 647	84 %
1506 Molde	Molde kommune	9,00	1 343 893	2 571 279	91 %	2 471 471	84 %
1507 Ålesund	Ålesund kommune	16,04	2 186 748	4 183 918	91 %	4 021 514	84 %
1511 Vanylven	Vanylven kommune	1,27	215 699	412 698	91 %	396 679	84 %
1514 Sande	Sande kommune	1,02	147 499	282 211	91 %	271 256	84 %
1515 Herøy	Herøy kommune	2,72	408 013	780 654	91 %	750 352	84 %
1516 Ulstein	Ulstein kommune	2,71	343 672	657 550	91 %	632 026	84 %
1517 Hareid	Hareid kommune	1,60	249 537	477 441	91 %	458 908	84 %
1520 Ørsta	Ørsta kommune	3,37	475 140	909 088	91 %	873 801	84 %
1525 Stranda	Stranda kommune	1,87	299 052	572 178	91 %	549 968	84 %
1528 Sykkulven	Sykkulven kommune	2,24	326 816	625 299	91 %	601 027	84 %
1531 Sula	Sula kommune	2,99	352 201	673 868	91 %	647 711	84 %
1532 Giske	Giske kommune	2,68	403 306	771 648	91 %	741 695	84 %
1535 Vestnes	Vestnes kommune	2,16	349 502	668 704	91 %	642 748	84 %
1539 Rauma	Rauma kommune	2,18	477 609	913 812	91 %	878 341	84 %
1547 Aukra	Aukra kommune	1,53	241 941	462 907	91 %	444 939	84 %
1554 Averøy	Averøy kommune	1,80	312 544	597 992	91 %	574 780	84 %
1557 Gjemnes	Gjemnes kommune	1,14	201 764	386 036	91 %	371 052	84 %
1560 Tingvoll	Tingvoll kommune	1,27	236 238	451 996	91 %	434 451	84 %
1563 Sunndal	Sunndal kommune	2,19	352 416	674 280	91 %	648 107	84 %
1566 Surnadal	Surnadal kommune	1,81	117 602	225 009	91 %	216 275	84 %
1567 (5061) Rindal	Rindal kommune (Trøndelag)	0,83	439 370	840 649	91 %	808 018	84 %
1573 Smøla	Smøla kommune	0,91	216 018	413 309	91 %	397 265	84 %
1576 Aure	Aure kommune	1,43	321 013	614 196	91 %	590 355	84 %
1577 Volda	Volda kommune	3,36	599 403	1 146 841	91 %	1 102 325	84 %
1578 Fjord	Fjord kommune	1,05	279 886	535 508	91 %	514 721	84 %
1579 Hustadvika	Hustadvika kommune	4,11	803 476	1 537 296	91 %	1 477 623	84 %
1580 Haram	Haram kommune	3,03	397 593	760 717	91 %	731 189	84 %
<i>Fylket</i>	<i>Møre og Romsdal fylkeskommune</i>	<i>16,86</i>	<i>1 930 874</i>	<i>3 694 353</i>	<i>91 %</i>	<i>3 550 952</i>	<i>84 %</i>
Sum		100	15 019 368	28 736 649		27 621 196	

3.2.4 Tid

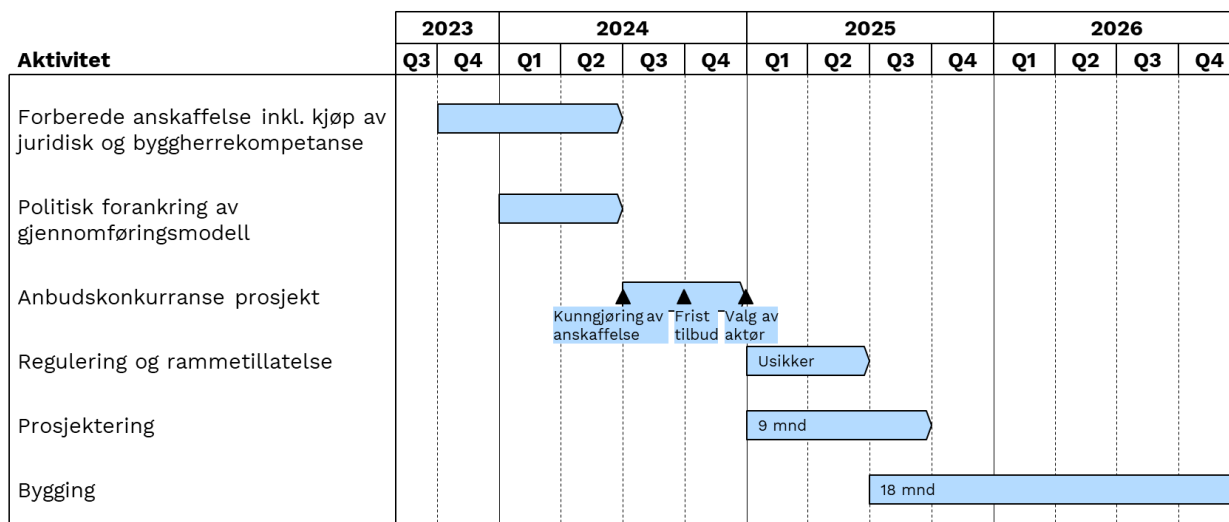
For å vurdere om det er mulig å nå innflytning innen utgangen av 2026, som er førende for dette prosjektet, er det også i denne gjennomføringsmodellen utarbeidet en overordnet tidsplan.

Det er stor usikkerhet i varigheten på de ulike aktivitetene i en gjennomføringsplan, spesielt regulering og rammetillatelse. Disse prosessene kan bli lengre eller kortere enn vist i tidsplanen i Figur 3.

Forutsetninger for tidsplanen:

- Anbudskonkurranse kan starte før eierkommunene har godkjent en økning av dagens eiertilskudd, men ikke før OPS-prosjektet er politisk forankret. Det antas at en politisk forankring kan skje raskere enn dersom kommunene og fylkeskommunen må stille finansiell garanti.
- Stor usikkerhet knyttet til regulering og rammetillatelse, men det forutsettes at privat utbygger kjøper eller bygger ut en tomt som er regulert til formålet.
- Antatt varighet på totalt 24 måneder for prosjektering og bygging. Dette kan både gå noe raskere eller ta noe lengre tid.

Se Figur 3 for en det som vurderes som en optimistisk tidsplan for denne gjennomføringsmodellen.



Figur 3: Optimistisk tidsplan IKA MR som leietaker

Med OPS som gjennomføringsstrategi, vurderes det sannsynlig at IKA MR kan flytte ut av eksisterende lokaler ved utgangen av 2026, eventuelt tidlig i 2027.

4 Diskusjon

4.1 Valg av gjennomføringsmodell

I utgangspunktet vil det være økonomisk fordelaktig med en offentlig byggherre, enten IKA MR selv eller annen offentlig aktør. Offentlige aktører får, sammenlignet med private, gunstigere lånebetingelser som isolert sett vil bidra til lavere kostnader ved prosjektet. Offentlig aktører med byggherrekompetanse og erfaring fra lignende prosjekter, og eventuelt samlokalisering med andre kulturinstitusjoner ville mest sannsynlig vært den mest hensiktsmessige gjennomføringsmodellen.

Det er imidlertid avdekket en rekke forhold som gjør en slik modell utfordrende:

- Ingen offentlige aktører har vist interesse for å være byggherre
 - Ålesund kommune, fylkeskommunen og NTNU Ålesund kunne fungert som byggherre på vegne av IKA MR, men har av ulike grunner vist liten interesse eller tilbudt lite egnede lokaler.
- IKA MR har gjennom sitt arbeid etablert et godt teknisk grunnlag for et videre løp med forprosjekt, detaljprosjekt og bygging, men det er betydelig risiko knyttet til finansiering og *tiden* det vil ta å få finansiering på plass.
 - IKA MR som selskap har en lånebegrensning på 10 mill. kroner. Lån utover dette må godkjennes av hver enkelt eiers kommunestyre-/fylkesting, til sammen 27 kommuner og en fylkeskommune.
 - Basert på foreliggende informasjon om kostnadsbildet for et nytt bygg på 4 500 kvm, vil hver enkelt eierkommune, samt fylkeskommunen også søke statsforvalteren for godkjenning av sin lånegaranti. Dette skyldes beløpsbegrensninger på hva kommunene kan stille av garanti ovenfor andre selskap. Garantien må først vedtas av kommunestyret-/fylkestinget, for deretter å godkjennes av statsforvalteren. Med et betydelig antall eiere vil dette være en omfattende prosess med usikkert utfall.
 - Det kan ikke lånes til den delen av anskaffelseskostnaden som er moms-fradrag berettiget, noe som tilsier behov for økt egenkapital.
- IKA MR har behov for nye lokaler i senest vinteren 2026/2027.
 - Det er ikke mulig å tidfeste behandling av en slik budsjettsak blant nær 30 ulike eiere, og i siste instans statsforvalter. Best mulig utfall antas å være avklart finansiering vinteren 2024/25, og ferdig bygg høst/vinter 2027/28. Gitt omfang av investeringen særlig for de største eierkommunene og fylkeskommunen bør det tas høyde for omkamper og prosessen kan dras ytterligere ut i tid.

Gitt den komplekse finansielle strukturen IKA MR må forholde seg til kombinert med stram tidsplan, kan det være mest hensiktsmessige å benytte seg av privat finansiering.

5 Anbefaling

5.1 OPS som gjennomføringsmodell

Det anbefales at IKA MR benytter seg av privat finansiering for å løse sitt behov for nye lokaler, og at prosjektet løses som et offentlig-privat samarbeid (OPS). Et arkivdepot er et formålsbygg og det mangler fungerende marked for leie av denne typen bygg. Et OPS-prosjekt legger til rette for at IKA MR på sikt kan overta bygget, slik at de i en fremtidig situasjon slipper å havne i en posisjon der utleier sier opp leieforholdet.

Det vurderes sannsynlig at man ved et OPS-prosjekt kan ha innflytningsklare lokaler innen utgangen av 2026 og på den måten slipper å innføre ytterligere straks-tiltak for å ivareta driften.

Et nybygg vil gi økte kostnader. Gitt det skisserte omfanget på 4 500 kvm med en forventet prosjektkostnad på 200 mill. kr, vil fremtidig eiertilskudd øke med om lag 90% sammenlignet med dagens. I forkant av inngåelse av avtalen, bør derfor beslutningen om OPS-prosjekt som gjennomføringsmodell være forankret både politisk og i administrasjonen hos eierne.

Ved å velge en privat aktør er det viktig å være oppmerksom på en rekke forhold, som beskrives nærmere i neste kapittel.

5.2 Føringer for neste fase

5.2.1 Anskaffelsesbehov

IKA MR bør anskaffe tilstrekkelig kompetanse knyttet til gjennomføring av et OPS-prosjekt. Under beskrives en del momenter knyttet til dette:

- OPS krever bestillerkompetanse i alle faser av byggeprosjektet, fra tidligfase med beskrivelse av funksjonelle krav, fram til innflytting, samt å kunne sette krav til leverandøren som sikrer gode tjenester i hele leieperioden. Det kan fort bli kostbart ved større endringer i leieperioden.
- Anskaffelsesprosessene og kontraktene er kompliserte. Dette vil kreve juridisk kompetanse i kombinasjon med eiendomsfaglig forståelse.
- Det er viktig å ha klar oppfatning av hvilken eller hvilke finansieringsmodeller som legges til grunn når OPS-konkurransen utlyses, og ha kompetanse til å vurdere de ulike finansieringsalternativene.

Anskaffes overnevnte kompetanse kan en OPS-avtale bli gunstig.

5.2.2 Skatt- og regnskapsmessige vurderinger

Skattemessige og regnskapsmessige vurderinger er et komplekst felt med stor økonomisk betydning for leverandøren og IKA MR. Det må avklares om leiekontrakten defineres som en finansiell eller operasjonell lease, noe som har betydning for håndteringen av merverdiavgift. Det anbefales at IKA MR avklarer rammevilkårene knyttet til skatt, avgift og regnskapsmessig klassifisering for prosjektet før oppstart av konkurransen.

5.2.3 Undersøke markedsforhold

Et viktig spørsmål for en virksomhet som vurderer en OPS-konkurransen er hvordan markedet vil respondere. Det kan være lurt å gjennomføre en dialogkonferanse i samarbeid med prosjektleder for å få mer kunnskap om hva markedet kan tilby. Dette gir også mulighet for kommunen å melde seg på igjen, og eksisterende bygg eller prosjekter kan tilbys.