

Stockholms idrottsförvaltning
Handläggare: Kjell Olofsson
Tel. 508 27 172
Dnr: 125/928/06

Tjänsteutlåtande
2006-11-27

IdN 2006-12-19
Nr 14

Till idrottsnämnden

Förslag till verksamhetsupphandling inom idrottsnämndens ansvarsområde

FÖRSLAG TILL BESLUT

Stockholms idrottsförvaltning föreslår att idrottsnämnden beslutar att

1. godkänna förslag till tidplan och strategi för verksamhetsupphandling

Kjell Karlsson

Kjell Olofsson

Bakgrund

Kommunfullmäktige har i samband med antagandet av budget för 2007 beslutat att idrottsnämnden för att effektivisera verksamheten och driften av idrottsanläggningarna ska ta fram en plan för hur driften av anläggningarna kan upphandlas i så hög grad som möjligt.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har utifrån uppdraget tagit fram ett dokument ” Strategi för verksamhetsupphandling ” som nu presenteras idrottsnämnden. **Bilaga 1.**

Förvaltningen har därutöver tillsatt en beställargrupp med ansvar att leda förvaltningens arbete med verksamhetsupphandling. Gruppen, som leds av stabschefen, ska också se till att ta in externa upphandlingsexperter i upphandlingsarbetet och även fungera som beredningsorgan till eventuell parlamentarisk styrgrupp i upphandlingsverksamheten.

Detta innebär att i första hand förvaltningschefens stab och administrativa avdelningen under den närmaste tidsperioden kommer att vara djupt engagerad i dels upphandlingsfrågor inklusive utformning av förfrågningsunderlag, utvärdering av anbud, utformning av avtal, förhandlingar med entreprenörer, juridiska frågor och personalfrågor i samband med överlåtelse och uppföljning av entreprenörernas åtaganden.

Förvaltningen föreslår att inga egen regi anbud ska läggas från förvaltningens driftavdelningar. Förvaltningen föreslår istället att förvaltningen i samband med framtagande av verksamhetsplanen bryter ner budgeten på anläggningsnivå och även räknar fram en overheadkostnad. Detta material, som ska betraktas som arbetsmaterial och ska beläggas med sekretess, ska sammantaget utgöra det jämförelsematerial som ska ställas mot inkomna anbud. En anbudsgivare kommer då att vid anbudsinlämningen kunna jämföra sig med befintligt bokslut, men inte ha detaljkunskap om förvaltningens budget.

Avknoppning kommer även att stimuleras i staden. Hur detta stödsystem kommer att utformas är inte klart idag. Förvaltningen kommer dock att gå ut med tydlig information om möjligheterna till avknoppning när direktiven har fastställts och avknoppningskansliet finns på plats centralt i staden.

Förvaltningen föreslår, utifrån tidigare erfarenheter och utifrån en marknadsanalys, att nämnden beslutar att i första hand verksamhetsupphandla verksamheten i sim- och idrottshallar och bad. Förvaltningen föreslår också att de sim- och idrottshallar och bad som ska provas först är Forsgrenska badet, Högdalens sim- och idrottshall och Västertorps sim- och idrottshall om inte nämnden provas genom en utmaning beträffande någon av de övriga badanläggningarna. Visar det sig att det finns ett stort intresse för privata intressenter att engagera sig i driften av bad eller sim- och idrottsanläggningar föreslår förvaltningen att dessa blir föremål för verksamhetsupphandling efterhand på ett sätt som marknaden kan svälja. Eventuella intresseanmälningar kan här vara en bra mätare på den privata marknadens intresse.

Förvaltningen föreslår att Eriksdalsbadet, som byggdes som en nationalarena för simsporten i Stockholm, och där det genomförs flera internationella simevenemang varje år till vidare undantas från verksamhetsupphandlingen. När

det gäller utomhusidrotten föreslår förvaltningen att nämnden prövar att konkurrensutsätta en idrottsplats som en test av marknaden. Förvaltningen föreslår att Enskede Idrottsplats konkurrensutsätts i ett första steg. Därutöver föreslår förvaltningen att upphandling sker om det kommer in intresseanmälningar om att ta över driften för specifika idrottsanläggningar. Föregående konkurrensutsättningsperiod ledde till att IP Skogen, samt teknisk drift och tillsyn samt Drift utomhus Västerort, som utgör en intraprenad, upphandlades. Intresset för utomhusidrotten var då ytterst begränsad från externa intressenter, dvs. inga externa anbud kom in vid upphandlingen.

Förvaltningen föreslår att driften av de föreslagna simanläggningarna ovan liksom Enskede Idrottsplats upphandlas under våren 2007, och att utvärderingen av denna upphandlingsperiod får ligga till grund för fortsatt tidplan och paketering av verksamhetsupphandlingen. Dessutom kommer eventuella intresseanmälningar från personalen om avknoppning eller utmaningar från föreningar eller andra privata aktörer att direkt följas upp av upphandling. Det är därför svårt att i dagsläget prognostisera vilken volym som kommer att hanteras under våren 2007.

Förvaltningen vill slutningen avisera att jurister inom upphandlingsområdet redovisat möjligheter att sluta uppgörelser om driftansvar utan att tillämpa Lagen om offentlig upphandling (LOU). Det gäller upphandling av tjänstekoncessioner och bidragsfinansierad enskild verksamhet. Tjänstekoncessioner kan upphandlas då en verksamhet är kundfinansierad och där uppdragstagaren tar en ekonomisk risk. En bidragsfinansierad enskild verksamhet kan vara en föreningsdrift där föreningen har en dominerande ställning på idrottsanläggningen. Förvaltningen avser att återkomma till nämnden utifrån dessa perspektiv.

SLUT

BILAGA 1

STRATEGI FÖR VERKSAMHETSUPPHANDLING

Enligt beslut i kommunfullmäktige ska all verksamhet utom myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner upphandlas i konkurrens. Det innebär enligt förvaltningen att ett aktivt arbete måste påbörjas från förvaltningens sida för att informera marknaden om de verksamheter som är aktuella inom idrottsnämndens ansvarsområde.

Stadens policy för upphandling och konkurrensutsättning innebär att varje nämnd där har ett eget ansvar och utgör en egen upphandlande myndighet. Varje nämnd får själv avgöra hur verksamheten bäst kan bedrivas för att uppnå kommunfullmäktiges övergripande mål.

Upphandlingar av verksamheter är normalt stora affärer och bör enligt förvaltningen föregås av ett grundligt analysarbete där möjligheter till besparingar, verksamhetsutveckling och/eller höjd kvalitet ska tas tillvara. Analysen ska också ge svar på marknadsförutsättningar och avtalsvillkor för samt paketering av upphandlingen.

Nämnden ska även överväga propåer från personal som önskar ta över och driva verksamheten. Ett särskilt kansli för avknoppning kommer att inrättas fr.o.m. 1 januari 2007. Detta måste dock hanteras utifrån lagen om offentlig upphandling. Utmaningar från utomstående att driva verksamheten ska självklart hanteras på likartat sätt. En utmaning i sig kan också innebära att det finns marknadsförutsättningar för en verksamhetsupphandling.

Dessa verksamheter kan upphandlas

All verksamhet som inte är av myndighetskaraktär eller strategisk ledningsfunktion ska enligt kommunfullmäktige konkurrensutsättas. Förvaltningen anser utifrån detta beslut därmed att fisketillsyn, tillståndsgivning av lotterier, bidragsgivning till föreningar, registratur, strategiska funktioner kopplat till förvaltningschefen vad gäller beställarfunktionen, budgethantering, samt evenemangsstöd inte ska konkurrensutsättas. Det gäller även hantering av planremisser, forskningsledaren som beställare av forskning, frågor rörande tillstånd för användning av offentlig plats/mark och administrativa stödfunktioner som behövs oberoende av om förvaltningens produktion ligger i egen regi eller upphandlas. Båtfrågorna utgör ett område där förvaltningen i huvudsak arbetar på uppdrag från båtporten (Saltsjö- Mälarens Båtförbund),

deltar i den långsiktiga planeringen av småbåtshamnar och uppläggningsplatser, och upplåter ett mindre antal kommunala båtplatser.

Vissa ansvarsområden bedömer förvaltningen har en strategisk betydelse för förvaltningens arbete, och där man från förvaltningen sida bör ha en kontrollerande roll, men där man ändå helt eller delvis kan upphandla extern kompetens. Det gäller informationsverksamhet, fastighetsförvaltning, juridisk kompetens, verksamhetsuppföljning, investeringsplanering och bokning av idrottsanläggningar

Vad gäller dessa ansvarsområden måste staden se till att även i framtiden upprätthålla en viss egen kompetens. Det gäller exempelvis inom juridiken där förvaltningens egen jurist, som delas med kulturförvaltningen, har en lång och gedigen erfarenhet från området och har en specialistkompetens som förutom av alla enheter inom förvaltningen också efterfrågats av exempelvis Sveriges kommuner och landsting (SKL) vid olika konferenser. Inom området informationsverksamhet upphandlas redan idag extern kompetens, liksom inom investeringsplanering där exempelvis arkitekttjänster upphandlas. Vid verksamhetsuppföljning utnyttjas bland annat kompetens från Stockholms universitet och Skarpnäcks folkhögskola.

När det gäller administrativa funktioner, som IT-stöd, ekonomi, personal- och lönehantering, pågår centralt i staden en översyn av dessa ansvarsområden. Därmed bör dessa funktioner undantas i konkurrensutsättningen.

Huvuddelen av förvaltningens verksamheter bedöms dock kunna upphandlas alternativt avknoppas av egen personal. Uppskattningsvis handlar det om minst hälften av nämndens nettokostnader.

Det gäller

- Samtliga sim- och idrottshallar, bad, utomhusbad och friliggande idrottshallar. I sim- och idrottshallar samt bad ingår även gym och en omfattande friskvårdsverksamhet
- Samtliga idrottsplatser och till idrottsplatser knutna bollplaner
- Ambulerande tillsyn
- Träffstugan, som är en fritidsgård för rörelsehindrade barn och ungdomar

Idag finns IP Skogen upphandlad, liksom teknisk drift och tillsyn inom fastighetsförvaltningen, samt Drift Utomhus Västerort som idag utgör en intreprenad. Även Hammarby skidbacke är utlagd på annan aktör, nämligen Skistar och Djurgården Alpin.

Marknadsanalys

Förvaltningen kan bl.a. utifrån tidigare erfarenheter av verksamhetsupphandling inom förvaltningens ansvarsområde konstatera att det framförallt inom bad, gym och friskvårdsdelen på simhallarna och baden finns en stor privat marknad. 8 av 10 gym som finns på kommunala anläggningar i landet drivs idag av kommunen själv trots en omfattande marknad med privata aktörer som företag eller föreningar som exempelvis Friskis & Svettis. Gymmet i simanläggningen, som var tänkt som en sidoverksamhet, har för många besökare blivit lika viktigt som själva badet. Idrottsnämnden har i idrottspolitiskt program angivit att folkhälsoarbetet i de egna anläggningarna är en prioriterad kärnverksamhet för nämnden. Nämnden har dock inte tagit ställning till om kommunen själv ska driva verksamheten eller om den bör upphandlas.

De avtal som idag finns inom simanläggningar och bad utgör enligt förvaltningen inget hinder för en verksamhetsupphandling. Dessa, jämfört med tidigare avtal, mycket fördelaktiga avtal har dock inneburit att staden jämfört med tidigare avtal hämtat hem ökade intäkter till verksamheten.

I övrigt antar förvaltningen utifrån tidigare propåer och utmaningar att några större idrottsföreningar kan vara intresserade av att ta över en idrottsplats för att försöka skapa ett större utrymme för den egna verksamheten kopplat till enklare beslutsvägar och större rörelseutrymme. Detta är dock inte en marknad som bör föranleda att staden går ut alltför aktivt och söker entreprenörer. Det intresse som finns kommer, antar förvaltningen, att komma till uttryck i utmaningar av verksamhetsdriften. Förvaltningen avser dock att testa marknaden med en idrottsplats.

Upphandlingarna

Upphandlingarna ska genomföras som förenklad upphandling i enlighet med reglerna i lagen om offentlig upphandling, LOU, (främst 6 kap.). Det innebär att anbudet kan komma att antas utan föregående förhandling. En modell för Förfrågningsunderlag ska tas fram bland annat med stöd av externa upphandlingsexperten.

Ambitionen är att alla formella krav på anbudslämnaren samt kvalitetskrav på verksamhetens bedrivande skall ingå som skallkrav vid upphandlingen. Förvaltningens erfarenhet av upphandling av gymmaskiner är avskräckande när

det gäller att väga in olika kvalitetskriterier i den slutliga bedömningen av anbud. Alla anbud som efter kvalificeringsomgången kvarstår till slutliga urvalet ska enligt förvaltning enbart bedömas utifrån lägsta pris/ersättning.

Egenregi anbud

Anbudet ska jämföras med budget, inräknat overheadkostnader utifrån direkt relaterade kostnader och schablonberäkningar. Det innebär att egenregi anbud inte kommer att tas fram inom förvaltningen. Däremot kommer förvaltningen att utifrån verksamhetsplanen arbeta fram budgetförslag nedbrutna på anläggningarna, vars nettokostnad inberäknat overheadkostnader, ska fungera som jämförelsematerial gentemot inlämnade anbud. Enligt förvaltningen har enheterna haft möjligheter att till idag ta tillvara de utvecklingsmöjligheter som finns i verksamheten. Dock är utvecklingstakten sådan att förvaltningen också successivt tar tillvara anläggningarnas utvecklingspotential, vilket kan få genomslag i det budgetförslag förvaltningen tar fram som en jämförelse med externa anbud. Det innebär samtidigt att den kompetens som finns inom förvaltningen i driftavdelningarna kan utnyttjas i bedömningen av anbudet och som stöd till den kontrollfunktion som måste finnas i förvaltningen gentemot eventuella entreprenörer. Förvaltningen avser att nyttja extern kompetens i bedömningen av anbudet och i framtagandet av den budget som ska ställas mot externa anbud.

Paketering och villkor

Förvaltningen avser att verksamhetsupphandla varje berörd anläggning för sig om inte av särskilda skäl t.ex. en utmaning kommer in som samtidigt berör flera likartade anläggningar, och en annan ordning förordas.

Vid upphandlingen ska bl.a. följande punkter beaktas.

- Idrottspolitiskt program för Stockholm stad
- Krav på entreprenören (tillräcklig ekonomisk styrka, lagenligt agerande m.m.)
- Möjlighet till insyn för medborgarna och brukarinflytande
- Principer för fördelning av tider i förvaltningens anläggningar som fastställs av idrottsnämnden, liksom principer för öppethållande
- Planhyror för föreningar och skolan
- Likställighetsprincipen vid kommunala taxor och avgifter

Den sista punkten innebär att en entreprenör kan ges möjlighet att föreslå egna taxor utifrån att anläggningen erbjuder en annan kvalitet än övriga likartade anläggningar i kommunen. Det gäller taxor och avgifter för allmänheten, men inte planhyror för föreningarna eller skolan. Samtliga taxor måste dock beslutas av nämnden, alternativt delegeras till förvaltningen att fastställa.

Personalhantering

Dessa upphandlingar kan resultera i vad som i rättslig mening anses utgöra övergång av verksamhet jämlikt 6§ lagen om anställningsskydd. Om så är fallet innebär detta att entreprenören kan bli skyldig att ta över idrottsförvaltningens personal för den aktuella verksamheten. Arbetstagarna äger dock rätt att vägra sådan övergång till ny arbetsgivare.

Ansvarig för verksamhetsupphandlingen

Förvaltningens ledningsgrupp beslutade den 2 oktober 2006 att tillsätta en särskild arbetsgrupp med ansvar för verksamhetsupphandling och verksamhetsuppföljning.

Beställar-, utvecklings- och kvalitetsgrupp

Arbetsgruppen ska ansvara för uppföljning och kvalitetssäkring av verksamheten, samt ansvarar för prövning av driften i alternativa driftsformer och verksamhetsupphandling. Gruppen ansvarar också för att ta fram förslag till strategiskt dokument/ konkurrensprogram utifrån uppdrag om verksamhetsupphandling från nämnden. Gruppen ansvarar också för att ta fram en modell för förfrågningsunderlag och förslag till paketering. I det arbetet ska gruppen ta in extern kompetens. Gruppen ska även se till att ta in extern kompetens inom upphandlingsområdet inledningsvis och därefter i övrigt vid behov.

Enligt förvaltningen kan det finnas behov av att en särskild parlamentarisk grupp för verksamhetsupphandling tillsätts som närmare följer detta arbete. Förvaltningens beställargrupp kan då även utgöra en beredningsgrupp för den parlamentariska gruppen.

Stockholm den 27 november 2006

Kjell Olofsson

