



Handläggare: Åke Roxberger
Telefon: 508 26 745

Nr 9

Till
Idrottsnämnden

Ny idrottshall vid Stora Mossen

Förslag till inriktningsbeslut

Förslag till beslut

Idrottsförvaltningen föreslår att idrottsnämnden beslutar följande

1. Idrottsnämnden godkänner för egen del den föreslagna inriktningen av projektet.
2. Förvaltningen ges i uppdrag att i nära samarbete med stadsledningskontoret genomföra en funktionsupphandling av en ny idrottshall vid Stora Mossen i enlighet med vad som sägs i detta ärende, förutsatt att projektets inriktning godkänns av kommunfullmäktige enligt nedan.
3. I det fall upphandlingen utfaller så att staden gör investeringen av en ny idrottshall vid Stora Mossen föreslås att kommunfullmäktige delegerar genomförandebeslutet till idrottsnämnden, förutsatt att utgiften inte överstiger 125 miljoner kronor och att funktionsstandarden inte understiger det som sägs i detta ärende.
4. Idrottsnämnden begär att kommunfullmäktige godkänner inriktningen av projektet.

Inger Båvner
Förvaltningschef

Sammanfattning

Enligt idrottsnämndens beslut den 24 november 2009, dnr 411-1069/2009, är byggnation av idrottshallar vid Stora Mossens IP ett prioriterat projekt för att tillgodose stockholmarnas behov av lokaler för idrottsutövande.

Då det finns ett starkt engagemang i föreningslivet i området för att få till stånd ett hallbygge, och då en kommersiell aktör har visat intresse av att ta ett ansvar för byggande och drift, har idrottsförvaltningen nu arbetat fram ett förslag som bygger på att detta engagemang tas tillvara.

Förvaltningen anser att det är av stor vikt att byggandet av två fullstora idrottshallar (dubbelidrottshall) på Stora Mossens idrottsplats kommer igång snabbt. Dubbelidrottshallen är tänkt att ersätta de två fullstora idrottshallar som förvaltningen tillfälligt hyr i de så kallade Brommahallarna.

Förvaltningen föreslår att en funktionsupphandling i form av en konkurrenspräglad dialog genomförs för att tillgodose behovet av idrottshallar i området. Arbetet kommer att ske i nära samarbete med stadsledningskontoret. I upphandlingen föreslås anbudsgivarna kunna lämna anbud på dels alternativet att staden äger hallarna, dels att staden köper halltider som en tjänst.

Som referens kan anges att driftkostnader i egen regi, inklusive fastighetsdrift och underhåll, för en dubbelidrottshall årligen skulle uppgå till cirka 4,5 mnkr. Därutöver tillkommer kapitalkostnader år 1 om totalt 9,2 mnkr, beräknade på en investering om totalt 125 mnkr, inklusive parkering och tillfartsväg, med 4 procents intern ränta och 33 års avskrivningstid för byggkostnaden, 10 år för inventarier och 20 år för markarbeten. Kapitalkostnaderna minskar därefter med gjorda avskrivningar.

Förvaltningen föreslår nämnden att föreslå kommunfullmäktige att göra ett avsteg från ordinarie beslutsprocess i investeringsärenden. Eftersom investeringsprocessen inte är anpassad efter den nya upphandlingsformen föreslår förvaltningen att kommunfullmäktige delegerar till idrottsnämnden att fatta genomförandebeslut inom de ramar som kommunfullmäktige beslutat.

Upphandlingen beräknas kunna avslutas och kontrakt skrivas tidigast under andra halvåret 2011. Efter det ska sedan dubbelidrottshallen uppföras och en rimlig bedömning är att den kan stå klar för nyttjande till hösten 2013.

Om idrottsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att fortsätta arbetet med projektet bör en kommunikationsplan tas fram för att förbereda marknaden på den nya upphandlingsformen.

De risker som har identifierats med projektet härrör sig till träffsäkerheten i de kalkyler som har gjorts samt hanteringen av upphandlingsprocessen. Förvaltningen anser dock att fördelarna med det föreslagna arbetssättet överstiger de risker som finns. Förvaltningen vidtar också åtgärder för att minska sannolikheten att riskerna inträffar.

Bakgrund

Enligt idrottsnämndens beslut den 24 november 2009, dnr 411-1069/2009, är byggnation av idrottshallar vid Stora mossens IP ett prioriterat projekt för att tillgodose stockholmarnas behov av lokaler för idrottsutövande.

I detaljplanen dp 96057 för Stora Mossens idrottsplats, som vann laga kraft den 20 juni 2001, finns en byggrätt för en dubbelidrottshall. Byggrätten medger byggnation av två fullstora idrottshallar inklusive omklädningsrum, förråd och tekniska utrymmen.

Stora Mossens idrottsplats innehåller i dagsläget verksamhetsytor för fotboll, friidrott, ishockey och konståkning. Därutöver finns ytor för spontanidrott i form av discgolf, boule, streetbasket och beachvolleyboll. Inom idrottsplatsen finns två anlagda parkeringsplatser med plats för totalt drygt cirka 100 personbilar.

För fotboll finns det tre konstgräsfotbollsplaner, en 11-mannaplan och två 7-mannaplaner. 11-mannaplanen omgärdas av syntetbelagda friidrottsytor, fyra rundbanor och segment. Stora Mossens idrottsplats är den enda idrottsplatsen i Stockholm som har två ishallar. Den ena ishallen är uppförd via kommunal borgen av Mossen Hockey AB.

I ishallarna finns utrymmen för driftpersonal, föreningskanslier och omklädningsrum för såväl ishockey och konståkning som fotboll och friidrott. Det finns även teknikutrymmen för ishallarna. Mellan ishallarna är idrottsplatsens servering belägen. Serveringen drivs av en privat aktör.

Genom åren har flera förslag kring byggnation av dubbelidrottshallen funnits. Idrottsnämnden behandlade den 15 maj 2007 ett förslag till en OPS-lösning¹, och den 11 mars 2008 beslutade nämnden att ge idrottsförvaltningen i uppdrag att utreda ärendet vidare.

Då det finns ett starkt engagemang i föreningslivet i området för att få till stånd ett hallbygge, och då en kommersiell aktör har visat intresse av att ta ett ansvar för byggande och drift, har idrottsförvaltningen nu i samråd med stadsledningskontoret arbetat fram ett förslag som bygger på att detta engagemang tas tillvara.

En bärande tanke i förslaget är att öppna för förnyelse avseende driftformer, ägarskap och funktion.

Ärendets beredning

Ärendet är berett gemensamt av idrottsförvaltningens administrativa avdelning, fastighetsavdelning och planeringsavdelning i nära samverkan med stadsledningskontoret.

Projektets mål och syfte

Behovet av att bygga nya fullstora idrottshallar är stort inom staden. I de enkäter som förvaltningen med jämna mellanrum låter göra i skolorna framgår behovet av fullstora idrottshallar. Detta vidimeras också av de idrottsförbund som bedriver traditionella inomhusidrotter som innebandy, handboll, basketboll och gymnastik.

Förvaltningen anser att det är av stor vikt att byggande av två fullstora idrottshallar, en dubbelidrottshall, på Stora Mossens idrottsplats kommer igång snabbt. Dubbelidrottshallen är tänkt att ersätta de två fullstora idrottshallar som förvaltningen tillfälligt hyr i de så kallade Brommahallarna, vilka är ett tältkomplex beläget vid Brommaplan. Dessa hallar hyr förvaltningen av fastighetsbolaget Granen Fastighetsutveckling AB. Hyresavtalet går ut efter vårsäsongen 2011 och planer finns att fastighetsbolaget ska bygga bostäder på denna tomt. När förvaltningen inte längre kan disponera Brommahallarna är det viktigt att en ersättning kommer till stånd snarast möjligt, för att en stor del av dagens nyttjare inte ska stå utan möjligheter att träna och spela matcher.

Brommahallarna innehåller totalt sju idrottshallar, varav förvaltningen hyr två hallar. När tältkomplexet vid Brommaplan försvinner kommer även avsaknaden av

¹ OPS – Offentlig Privat Samverkan. Saknar enhetlig definition men begreppet omfattar ett antal samarbetsformer mellan det offentliga och det privata näringslivet.

övriga fem idrottshallar, som inte hyrs av staden, att öka trycket på förvaltningens befintliga hallar. Förvaltningen har inför kommande avveckling av Brommahallarna haft kontakt med såväl västerortsföreningar som idrottsförbund som alla uttrycker oro för att tillgången till fullstora idrottshallar i västerort återigen blir ytterst problematisk.

Staden som helhet har ett intresse av att öka antalet sociala verksamheter med inriktning mot barn och ungdomar inom staden. I en kommande upphandling ser staden det som en fördel om incitament kan skapas för att anbudsgivarna även ska erbjuda någon form av aktiviteter, förutom rent idrottsutövande, för denna grupp i de lokaler som upphandlingen avser.

Standard och funktion

Förutom de två fullstora idrottshallarna ska lokalerna inrymma entré, omklädningsrum för aktiva, funktionärer och personal, kontorsrum och pausrum, toaletter, duschar och städutrymmen, kontorsförråd, tvättstuga, lektionssal, servering, gym för de aktiva och teknikutrymmen enligt förvaltningens program.

En idrottshall ska ha fria mått på minst 24x43 meter med minst 7 meter i fri takhöjd. Den andra hallen ska ha de fria måtten 34x43 meter samt 7 meter i fri takhöjd. Hallarna ska vara avpassade för traditionella inomhusidrotter som innebandy, handboll, basketboll, volleyboll och gymnastik. I hallarna ska finnas yta för läktare, basketmål, handbollsmål, matthissar, bommar, ringar, resultattavlor av multisporttyp m.m.

Anläggningen ska ges en utformning som innebär att den är tillgänglig för funktionsnedsatta.

Förutsättningar

Drift- och ägandeform

För att skapa förutsättningar för innovation avseende ägande och drift har tre alternativa former för ägande av idrottshallarna identifierats.

Eget ägande

En lösning där staden äger idrottshallarna är i någon mening den lösning som är den mest traditionella. Lösningen med eget ägande kan kombineras med extern fastighetsdrift och skötsel samt funktionsupphandling av byggnationen. En sådan lösning skulle kunna innebära ett nytänkande och ett tillvaratagande av privata aktörers kunnande och idéer. De olika delarna (byggnation/drift/skötsel) kan upp-



handlas i samma upphandling för att skapa incitament för en privat aktör att bygga för låga driftkostnader.

Upphandling av tjänst

Ett alternativ till ett eget ägande är att staden gör en upphandling av tjänsten ”tillhandahållande av idrottshall under angivna tider”. I denna lösning styr eller värderar staden inte om lokalerna tillhandahålls genom nybyggnation på den tillgängliga marken eller genom nyttjande av redan befintliga lokaler (även om det senare alternativet är tämligen realistiskt). Staden styr inte heller i upphandlingen utformningen av eventuell nybyggnation på annat sätt än de ramar som sätts av befintlig byggrätt.

Anvisning av tomträtt utan garanti från staden

Ett tredje tänkbart alternativ, som inte tidigare använts vid byggande av idrottshallar i Stockholm, är att staden helt överlåter frågan åt enskilda aktörer. Staden skulle då upplåta marken med tomträtt, med förbehållet att den ska användas just för idrottsändamål.

Momskonsekvenser

Idrottsförvaltningen kan konstatera att det är nödvändigt att göra en noggrann genomgång av vilka momskonsekvenser de olika alternativa lösningarna får. Beroende på vilken part som ska äga, hyra och/eller nyttja idrottshallen kan olika kostnader för moms uppstå. Då momsfrågan är mycket komplex har staden låtit en extern konsult gå igenom olika scenarier för att beskriva vilka konsekvenser som kan uppstå. Denna genomgång kommer att utgöra underlag i den förhandling som genomförs under upphandlingen. Förvaltningen kan konstatera att det finns scenarier där moms inte kan lyftas och där momsen helt eller delvis blir en kostnad för staden. Om en sådan lösning väljs fördyras projektet avsevärt.

Idrottsförvaltningens förslag angående ägande- och driftform

Enligt förvaltningens uppfattning är det de två första av ovanstående alternativ som är realistiska att arbeta vidare med. Det är inte sannolikt att en privat aktör vill ta på sig ansvaret att bygga och driva idrottshallen utan intäktsgarantier från staden.

Med anledning av bland annat de komplicerade momsfrågorna är det svårt att förutse vilket av de kvarstående alternativen som är det mest ekonomiskt fördelaktiga för staden. Förutom den ekonomiska frågan har också frågan om privata intressenters engagemang och drivkrafter för att skapa ett mervärde runt idrottsverksamheten betydelse för förvaltningens ställningstagande i ägande- och driftfrågan. En extern ägare kan ha öppningar till besparingar och alternativa lösningar som medför kostnadsreduceringar i upphandlingsprocessen. Därtill kommer aspekten att

Stockholms stad, med sina starka finanser, har mycket goda möjligheter att låna pengar till förmånliga villkor. Detta talar för att projektet blir billigare med staden som ägare.

För att ställa de två alternativen på sin spets föreslår förvaltningen att de ställs mot varandra i en upphandling. Intresserade anbudsgivare tillåts att lämna bud på båda alternativen och staden för en dialog med anbudsgivarna om funktion, ägande och drift av anläggningen innan slutliga anbud avges.

Detta angreppssätt innebär att det vid upphandlingens start ännu inte kommer att vara bestämt huruvida upphandlingen ska leda till en investering för staden eller till att staden förbinder sig till ett hyreskontrakt på längre tid. Det kommer inte heller att vara klart vilka momseffekter upphandlingen leder till.

Miljökrav

Förvaltningen kommer i samband med projekteringen att genomföra en geoteknisk undersökning av hela det berörda idrottsområdet. Detta för att undersöka markens beskaffenhet samt ta reda på om det finns några markföroreningar inom området.

Projektering och byggande ska ske på sådant sätt att angivna krav i nämndens ”Program för miljöanpassat byggande” beaktas.

Förvaltningen kommer i anbudsförfrågan kräva att entreprenörerna redovisar en miljöplan inklusive miljöstyrning och egenkontroll av material- och produktval.

Ekonomi

I idrottsnämndens verksamhetsplan för 2010 avsattes 2,0 mnkr för projektering av en dubbelidrottshall på Stora Mossens IP. I budgetunderlaget för åren 2011-2013 uppskattades utgiften för byggnation av hallen till sammanlagt 120 mnkr fördelat på de tre åren, vilket inrymdes inom ram.

Som referens till ovanstående upphandlingsalternativ har idrottsförvaltningen kalkylerat kostnaden för byggnation, drift och skötsel av en traditionell dubbelidrottshall på Stora Mossens idrottsplats. Som grund för beräkningen har ett program för en idrottshall tagits fram. Programmet innehåller två idrottshallar, en verksamhetsyta om 100 kvadratmeter samt entré, omklädningsrum, förråd, servering, personal- och städutrymmen med mera. Förvaltningen har låtit två externa beräkningskon-sulter kalkylera kostnaderna för byggnationen av hallen, och utifrån dessa kalkyler kan en jämförande utgift för hallen preliminärt anges till cirka 115 mnkr i 2010 års prisnivå, inklusive inventarier och övrig utrustning.

En dubbelidrottshall på idrottsplatsen medför ett ökat behov av parkeringsplatser och en separat tillfart till hallen är i princip nödvändig. Förvaltningen uppskattar utgiften för anläggning av en ny parkeringsyta och tillfartsväg till cirka 10 mnkr, och markarbetena förutsätter en detaljplaneändring av området.

Som referens kan anges att driftkostnader i egen regi, inklusive fastighetsdrift och underhåll, för en dubbelidrottshall beräknas årligen uppgå till cirka 4,5 mnkr. Därutöver tillkommer kapitalkostnader år 1 om totalt 9,2 mnkr, beräknade på en investering om totalt 125 mnkr, inklusive parkering och tillfartsväg, med 4 procents intern ränta och 33 års avskrivningstid för byggkostnaden, 10 år för inventarier och 20 år för markarbeten. Kapitalkostnaderna minskar därefter med gjorda avskrivningar.

Upphandlingsform

Idrottsförvaltningen föreslår att upphandlingen av projektet genomförs som en funktionsupphandling. Denna form öppnar för entreprenörers nytänkande i fråga om materialval och tekniska lösningar. Förvaltningen tar fram en funktionsbeskrivning som bör fungera som utgångspunkt för anbudsgivarnas anbud, men där avsteg från föreslagna lösningar är möjliga.

Den 15 juli 2010 väntas förändringar i lagen om offentlig upphandling träda i kraft. I och med dessa förändringar får Sverige en ny upphandlingsform benämnd konkurrenspräglad dialog.

Denna upphandlingsform, som lämpar sig väl för detta projekt, innebär att den upphandlande myndigheten kan inleda en dialog med intresserade anbudsgivare och successivt fastslå förutsättningarna för upphandlingen. När dialogen har pågått länge nog för att den bästa lösningen ekonomiskt, juridiskt och funktionellt ska ha utmejslats avslutas dialogen och anbudsgivarna uppmanas att avge sina slutgiltiga bud.

Upphandlingsformen är tillåten för tilldelning av särskilt komplicerade kontrakt. Ett kontrakt anses enligt lagstiftningen (LOU 4:11, enligt föreslagen lydelse) som särskilt komplicerat om det inte rimligen kan krävas av den upphandlande myndigheten att den ska kunna

1. definiera de prestanda- eller funktionskrav enligt 6 kap 3 §² som kan tillgodose myndighetens behov eller med vilka dess mål kan uppnås, eller
2. ange den rättsliga eller finansiella utformningen av ett projekt.

Med hänsyn till de momskonsekvenser som finns och stadens önskan att öppna för anbudsgivarnas idéer om sociala aktiviteter i lokalerna bedöms projektet falla inom dessa kriterier.

Tidsplan och beslutsprocess

I samråd med stadsledningskontoret föreslår idrottsförvaltningen att detta inriktningsärende beslutas i kommunfullmäktige och att nämnden får i uppdrag att genomföra den upphandlingsprocess som beskrivs i ärendet. Upphandlingen kan då påbörjas först när kommunfullmäktige har fattat beslut i frågan och under förutsättning att beslutet blir i enlighet med förvaltningens förslag. En upphandling kan därmed tidigast påbörjas under senare delen av hösten 2010. Inför starten av en upphandling behöver också tas med i beräkningen att staden har begränsad erfarenhet av funktionsupphandlingar, och att en helt ny lagstiftning föreslås tillämpas. Detta innebär att förberedelserna inför en upphandlingsprocess kommer att ta längre tid än vad som normalt är fallet.

Idrottsförvaltningen föreslår att genomförandebeslut fattas av idrottsnämnden efter att förvaltningen fört en dialog med intresserade anbudsgivare och det därmed är möjligt att fastställa hur de slutliga anbuderna ska utformas.

I det fall upphandlingen innebär att staden ska genomföra investeringen förutsätter regelverket att ett genomförandebeslut ska fattas av kommunfullmäktige. Förvaltningen anser dock att detta skulle påverka den konkurrenspräglade dialogen negativt. Då detta är en ny upphandlingsform har stadens regelverk inte kunnat anpassas till detta varför förvaltningen föreslår att ett avsteg görs från regelverket.

Idrottsförvaltningen föreslår att idrottsnämnden begär att kommunfullmäktige redan i inriktningsbeslutet fastställer en övre gräns för utgiften för idrottshallen samt den lägsta tänkbara standarden. Skulle investeringen hamna inom detta intervall delegeras genomförandebeslutet till idrottsnämnden.

Skulle ett alternativ väljas där staden inte gör investeringen, utan hyr idrottshallen, krävs inget genomförandebeslut i kommunfullmäktige. Nya stora inhyrningar han-

² Paragraf 6:3 anger de sätt på vilka en upphandlande myndighet får beskriva sina prestanda- och funktionskrav.

teras i enlighet med regler för detta och ska godkännas av kommunstyrelsens ekonomiskutskott.

För att påskynda processen avser förvaltningen att, med beaktande av de intentioner som framgår i detta ärende, ta fram ett förfrågningsunderlag i avvaktan på att kommunfullmäktige beslutar om inriktningsärendet.

Den föreslagna upphandlingsformen innebär att intresserade anbudsgivare inkommer med ansökan om att få delta i dialogen om projektets utformning. Förvaltningen väljer, på grundval av offentliggjorda kriterier, ut vilka som ska delta i dialogen. Därefter påbörjas den dialog som ska leda till att formen för projektets genomförande fastställs.

Med tanke på de komplexa frågor som kommer att behandlas i dialogen förutser förvaltningen att denna del av upphandlingen kommer att vara både tids- och resurskrävande för såväl staden som anbudsgivarna. En försiktig prognos är att upphandlingens första steg, anbudsinbjudan, tar ca två månader och att den därpå följande dialogen, framtaganden av slutliga anbud samt utvärdering, tar minst sex månader.

I enlighet med denna grova tidsplan beräknas upphandlingen kunna avslutas och kontrakt skrivas tidigast under andra halvåret 2011. Efter det ska sedan dubbelidrottshallen uppföras och en rimlig bedömning är att den kan stå klar för nyttjande till hösten 2013.

Kommunikation

Om idrottsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att fortsätta arbetet med projektet bör en kommunikationsplan tas fram för att förbereda marknaden på den nya upphandlingsformen. Då såväl lagstiftningen som valet av drift- och ägandeform är nya bör staden göra processen och tankarna bakom den kända i god tid före upphandlingen. Detta arbete bör kunna påbörjas under tiden ärendet bereds för beslut i kommunfullmäktige, givetvis med förbehåll för att kommunfullmäktige kan besluta att avbryta projektet.

Risker och osäkerhetsfaktorer

Förvaltningen har identifierat ett antal risker kopplade till projektet. Eftersom projektet eftersträvar att tillämpa nya metoder och öppna för innovation i både process och funktion kan fler risker identifieras än i andra liknande projekt. Förvaltningen anser dock att möjligheten att hitta nya effektiva sätt att bygga och förvalta väger upp dessa risker.

Risker i kalkylering

Trots extern kvalitetssäkring av kostnaderna för projektet är det svårt att helt överblicka vad momseffekter och effekter av funktionsanslaget i upphandlingen kommer att leda till. Förvaltningen anser dock att dessa risker kan hanteras eftersom upphandlingen kommer att öppna för att välja det alternativ som är mest kostnads-effektivt för staden.

Risker kopplade till upphandlingsprocessen

Eftersom upphandlingen föreslås genomföras enligt en ny upphandlingsform finns ingen tidigare erfarenhet i Sverige att ta del av. Förvaltningen bedömer att det finns en risk att branschen är oförberedd på upplägget av upphandlingen och att den kan känna sig osäker på hur processen går till. Denna risk minskas genom att studera hur liknande upphandlingar genomförs i andra delar av Europa samt att kommunicera upplägget med tänkbara anbudsgivare i god tid före upphandlingen.

Ytterligare en risk med det nya upphandlingsförfarandet är att förvaltningen saknar tillräcklig egen kompetens och ekonomiska resurser för att genomföra den på ett korrekt och professionellt sätt. För att minska denna risk kommer projektet att drivas i nära samarbete med stadsledningskontoret. Även extern upphandlingsexpertis kommer att anlitas.

Den komplexa utformningen av upphandlingen med flera parallella alternativ riskerar att fördyra upphandlingsprocessen för både staden och anbudsgivarna. Denna risk kan minimeras dels genom att sätta rätt kriterier för de anbudsgivare som får delta i dialogen, dels genom att hålla ett högt tempo i dialog och värdering av anbud.
