

Handläggare:
Lisa Lundgren
Telefon: 08-508 27 656**Till**
Idrottsnämnden

Ny sim- och idrottshall i Västertorp

Förvaltningens förslag till beslut

1. Idrottsnämnden godkänner förvaltningens rapport och ger idrottsförvaltningen i uppdrag att arbeta fram ett underlag inför kommande beslut

Marina Högländ
IdrottsdirektörCarina Braun
Avdelningschef

Sammanfattning

Västertorps sim- och idrottshall uppfördes 1973 och är i stort behov av upprustning. Staden har beslutat att istället för att renovera den befintliga anläggningen i Västertorp ska en ny anläggning uppföras i dess närhet. Avsikten är att den nya anläggningen ska kunna tas i drift år 2026.

Exploateringsnämnden beslutade den 14 februari 2019 att markanvisa ett område i Mellanbersparken invid riksväg E4 till Idrottsnämnden för uppförande av en ny sim- och idrottsanläggning.

Projektet för Västertorps nya sim- och idrottshall ingår som ett av stadens metodutvecklingsprojekt för att hitta arbetsätt för att möta privata aktörer som vill vara med och utveckla samhällsfastigheter och på så sätt minska stadens investeringsbehov. Stockholms stad saknar idag erfarenhet av extern finansiering av sim- och idrottsanläggningar då befintliga hallar har byggts i egen regi.

För att samla in information om möjliga affärsupplägg har idrottsförvaltningen genomfört en utredning i samverkan med övriga berörda förvaltningar och bolag inom Stockholms stad.

Förvaltningen har kartlagt fördelar och risker med möjliga affärsupplägg. Det affärsupplägg som av förvaltningen bedöms innebära flest fördelar för staden är att uppföra den nya sim- och idrottshallen genom att staden genomför en upphandling enligt lag om offentlig upphandling (LOU), där staden köper tillgång till tjänsten ”färdig” simhallstid och idrottshall i form av linbanemetrar, tider i undervisningsbassäng och plantider i idrottshall. Upplägget innebär att staden och den privata aktören ingår ett avtal som baseras på de krav staden ställer på bland annat anläggningens funktion, tidplan, drift- och underhållsansvar med mera. Den privata aktören uppför, äger och driver anläggningen och erbjuder allmänheten att mot ersättning nyttja anläggningen utöver de linbanemetrar och tider som köps av staden.

Förvaltningen kommer inför kommande beslut att arbeta fram ett underlag som beskriver det behov staden har av linbanemetrar, tider i undervisningsbassäng och plantider i idrottshall samt de krav staden har på sim- och idrottsanläggningens funktion, tillgänglighet och miljö. Även platsen för den nya sim- och idrottsanläggningen kommer att utredas vidare och en ekonomisk ram kommer att tas fram för projektet.

Befintlig konstruktion av utomhusbassängen i Mellanbergsparken är i dåligt skick. Utgångspunkten är därför att en ny utomhusbassäng i Mellanbergsparken ska ingå i projektet genom att låta den privata aktören bygga nytt i anslutning till den nya simhallen.

Bakgrund

Västertorps sim- och idrottshall uppfördes 1973 och är i stort behov av upprustning. Staden har beslutat att istället för att renovera den befintliga anläggningen i Västertorp ska en ny anläggning uppföras i dess närhet. Avsikten är att den nya anläggningen ska tas i drift år 2026.

Exploateringsnämnden beslutade den 14 februari 2019 att markanvisa område i Mellanbersparken invid riksväg E4 till idrottsnämnden för uppförande av en ny sim- och idrottsanläggning. Detaljplaneläggning för området pågår. Var den exakta platsen för den nya sim- och idrottsanläggningen blir inom området är ännu inte bestämt.

Stockholms stad saknar idag erfarenhet av extern finansiering av sim- och idrottsanläggningar då befintliga hallar har byggts i egen regi. Projektet för Västertorps nya sim- och idrottshall ingår som ett av stadens metodutvecklingsprojekt för att hitta arbetssätt för att möta privata aktörer som vill vara med och utveckla samhällsfastigheter och på så sätt minska stadens investeringsbehov.

Idrottsförvaltningen har därför i samverkan med övriga berörda förvaltningar och bolag inom Stockholms stad, genomfört en utredning med syfte att undersöka olika alternativ till att bygga sim- och idrottshall i egen regi.

Ärendet

Tidigare beslut

2017-05-16 gavs fastighetskontoret och idrottsförvaltningen i uppdrag att utreda möjligheterna och förutsättningarna att rusta upp och modernisera den befintliga sim- och idrottshallen i Västertorp alternativt uppföra en ny anläggning (Fsk dnr 4.1-173/2017, Idf dnr: 08.01.01/379/2017).

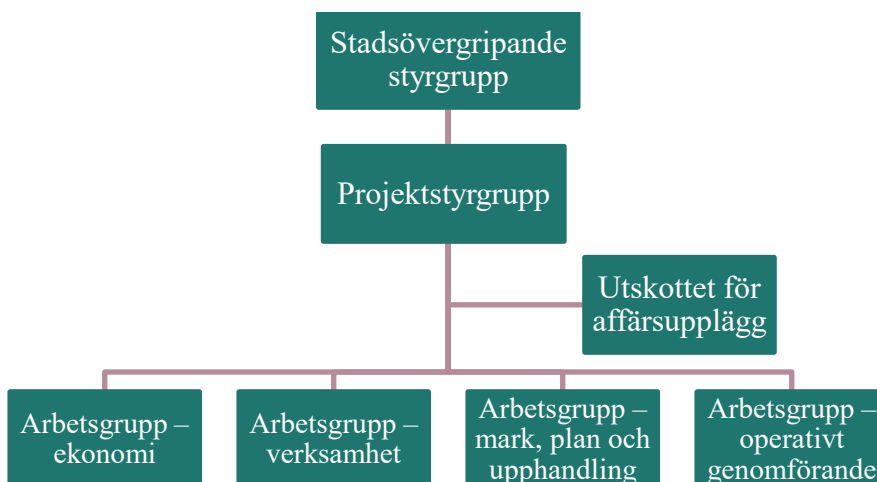
2019-02-19 godkände idrottsnämnden fastighetskontorets slutrapport där det föreslås att en ny sim- och idrottshall byggs i Mellanbergsparken som ersätter nuvarande sim- och idrottshall och inriktningen att påbörja utredning för att uppföra hallen med extern byggherre (dnr: 08.03.01/40/2019).

2019-02-14 markanvisade exploateringsnämnden mark inom fastigheten Västberga 1:1 till Idrottsnämnden. Markanvisningen möjliggör för en nybyggnation av idrottsanläggning inom Mellanbergsparken (dnr: 2019-00231).

Ärendets beredning

Projektets organisation

Projektets organisation innehåller en stadsövergripande styrgrupp, en projektstyrgrupp, ett utskott för affärsupplägg och fyra arbetsgrupper. Berörda förvaltningar och bolag inom Stockholm stad har utsett nyckelroller/-personer inom respektive organisation. Berörda förvaltningschefer finns i den stadsövergripande styrgruppen.



Förvaltningens synpunkter och förslag

Val av affärsupplägg

För att samla in information om möjliga affärsupplägg har idrottsförvaltningen genomfört en utredning i samverkan med övriga berörda förvaltningar och bolag inom Stockholms stad. Förvaltningen har bland annat genomfört en RFI (Request for Information) i syfte att samla in information, synpunkter och idéer från leverantörer på marknaden som kan vara av vikt för att projektet för Västertorps nya sim- och idrottsanläggning ska få ett bra resultat. Totalt har sju stycken leverantörer deltagit i dialogerna. Frågorna som ställts har bland annat berört utformning av sim- och idrottshallen, leverantörernas intresse av att integrera ett utomhusbad i projektet, vilka utvecklings-/affärsmöjligheter leverantörerna ser på platsen, möjliga finansieringsmodeller och tidigare erfarenheter av liknande projekt.

Förvaltningen har även genomfört intervjuer med andra kommuner som uppfört simhallar med alternativa affärsupplägg till egen regi. Intervjuer har ägt rum med Kalmar kommun, Järfälla kommun, Nacka kommun, Sollefteå kommun, Solna stad och Ängelholms kommun. Tyresö kommun har återkopplat via e-post.

Förvaltningen har undersökt de alternativ som finns till att bygga den nya sim- och idrottshallen i egen regi. De alternativ som undersökts är:

1. Köp av sim- och idrottstider som tjänst
2. Ingå lokalhyresavtal för sim- och idrottshall

Alternativ 1 innebär att staden genomför en upphandling enligt lag om offentlig upphandling (LOU) där staden köper tillgång till tjänsten ”färdig” simhallstid och idrottshall i form av linbanemetrar, tider i undervisningsbassäng och plantider i idrottshall. Den privata aktören uppför, äger och driver anläggningen och erbjuder allmänheten att mot ersättning nyttja anläggningen utöver de linbanemetrar och plantider som köps av staden.

Alternativ 2 innebär att staden ingår ett lokalhyresavtal med en privat aktör genom en hyresvärdsupphandling eller direkt tilldelar (direktupphandling) genom det så kallade hyresundantaget i LOU. Den privata aktören bygger, äger och hyr ut sim- och idrottshallen till staden. Staden kan välja att själv bedriva verksamheten i anläggningen eller upphandla driften av en privat aktör.

Förvaltningen har kartlagt fördelar och risker med respektive alternativ. I bilaga 1 redovisas en sammanfattande jämförelse av alternativen. Däri redovisas även en sammanfattande jämförelse med egen regi. Alternativet egen regi beskrivs dock inte närmare i denna rapport med anledning av tidigare beslutad inriktning om att uppföra hallen med extern byggherre.

Det affärsupplägg som av förvaltningen bedöms innebära flest fördelar för staden är alternativ 1 köp av sim- och idrottshall som tjänst. I det här alternativet består leverantören normalt av en fastighetsutvecklare som slår sig samman med en driftoperatör och tillsammans bildar ett konsortium. Avtalet som ingås mellan staden leverantören baseras på de krav staden ställer i upphandlingen.

Förvaltningen kommer inför kommande beslut att utreda föreningarnas och skolornas behov av linbanemetrar, tider i undervisningsbassäng och plantider i idrottshall för att säkerställa att behovet tillgodoses i kravställningen. Förvaltningen kommer även att utreda vilka krav som ska ställas på anläggningens funktion, tillgänglighet och miljö. Av den tid staden köper i sim- och idrottsanläggningen är avsikten att staden ska hyra ut idrottshallen och simbanor i enlighet med stadens beslutade taxor och fördelningsprinciper.

Alternativ 1 innebär jämfört med alternativ 2 en lägre risk för staden då leverantören tar risken kopplad till antalet besökare och intäkterna från dessa. Upplägget innebär att leverantören ges ett större ansvar avseende fastighets- och verksamhetsdriften, vilket ger ett enklare åtagande för staden. Driftoperatören är även med från start och kan på så sätt påverka byggnationen för att säkerställa effektiva flöden för den verksamhet som planeras.

Staden har som köpare av tjänsten inte något annat ansvar annat än att betala enligt avtal för de tjänster man köper. Utöver ersättningen från staden har leverantören rätt att tillgodogöra sig intäkter från allmänheten genom t.ex. entréavgifter. Staden har möjlighet att genom sin kravställning styra anläggningens öppettider och entréavgifter. Staden kan ställa krav på minst antal timmar anläggningen ska vara öppen för allmänheten samt att entréavgifterna ska följa marknadspriset för övriga simhallar inom exempelvis kommunen eller regionen. Vilka krav staden ska ställa avseende allmänhetens tillgång till anläggningen och entréavgifter kommer att utredas närmare inför kommande beslut.

För att leverantören ska kunna locka till sig besökare och därmed intäkter behöver anläggningen vara i gott skick. Leverantören får därför intresse av att hålla anläggningen attraktiv under hela avtalstiden vilket minskar risken för eftersatt underhåll. Vid ett alternativ 2 skulle stora krav istället ställas på gränsdragningslistor och avtalsformulering och det bedöms finnas en större risk för meningsskiljaktigheter avseende underhålls- och utbytesarbeten under avtalstiden.

Vidare möjliggör alternativ 1 en längre avtalstid jämfört med alternativ 2 eftersom jordabalkens regler inte blir tillämpliga (jordabalken reglerar att avtal om hyra av fast egendom inom detaljplanelagt område maximalt får uppgå till 25 år). Leverantörerna på marknaden har framfört att de ser det nödvändigt att skriva av anläggningen under avtalstiden på grund av den osäkra alternativanvändningen för anläggningen efter avtalstidens slut. En längre avtalstid skulle därför minska årskostnaden för staden då avskrivningstiden slås ut på flera år.

Det föreligger alltid en risk vid en lång avtalstid att behov och förutsättningar förändras över tid. Det är därför av vikt att ett kommande avtal med privat aktör reglerar hur förändringar under avtalstiden ska hanteras, exempelvis om det uppstår behov av att köpa fler eller färre timmar eller behov av ombyggnation på grund av nya krav gällande idrottsstandard. Avtalet kommer även reglera hur och hur ofta uppföljning ska ske, såväl under projekterings- och byggnationsfas som under förvaltningskedet. Förvaltningen kommer i sitt fortsatta arbete att närmare utreda hur avtalet ska formuleras för att reglera en ändamålsenlig avtalsuppföljning och hur förändringar under avtalstiden ska hanteras.

Upplägget innebär även att den privata aktören kan få möjlighet att integrera andra närliggande verksamheter så som gym, restaurang etc. i sim- och idrottshallen. Det innebär att medborgarna kan ges

ett bredare utbud än vad som kan erbjudas i simhallar med kommunal drift. Den privata aktören har möjlighet att bedriva kommersiell verksamhet i större utsträckning än staden samt arbeta mer flexibelt med öppettider och erbjudanden. Ett större utbud ökar även anläggningens attraktionskraft och intäkterna för den privata aktören, vilket i sin tur kan leda till ett bättre pris för de tjänster som köps av staden. Vilka verksamheter som kan bli aktuella styrs delvis av staden genom detaljplanarbetet men staden kan även välja hur sådana potentiella mervärden ska värderas i den kommande upphandlingen. Om och hur detta ska värderas i upphandlingen kommer att utredas i förvaltningens fortsatta arbete.

Vidare är utgångspunkten i projektet att ett nytt utomhusbad i Mellanbergsparken ska ingå i projektet genom att låta den privata aktören bygga nytt i anslutning till den nya simhallen. Befintlig utomhusbassäng i Mellanbergsparken är mycket populärt bland stadens invånare. Befintlig konstruktion är dock i dåligt skick och behöver rustas upp. De leverantörer som deltog i RFI-dialogerna såg positivt på funktionen utomhusbassäng som sådan och såg det som ett bra komplement till sim- och idrottshallen. Leverantörerna är dock tveksamma till att ta över och renovera befintlig konstruktion av utomhusbassängen eftersom en renovering är väldigt kostsam och riskerar att medföra problem.

Slutligen visar förvaltningens utredning att en kommande upphandling av ny sim- och idrottshall i Västertorp bör genomföras genom en konkurrenspräglad dialog eller ett förhandlat förfarande. Vid ett sådant förfarande sker upphandlingen i två steg där leverantörerna i det första skedet får ansöka om att få delta i upphandlingen. Därefter har staden möjlighet att föra en dialog/förhandling med de leverantörer som bjuds in om lösningar anpassade efter stadens behov.

Metodutveckling

Projektet för Västertorps nya sim- och idrottshall ingår som ett av stadens metodutvecklingsprojekt för att hitta arbetsätt för att möta privata aktörer som vill vara med och utveckla samhällsfastigheter och på så sätt minska stadens investeringsbehov. Som en del i metodutvecklingen ingår att pröva olika sätt att samarbeta med privata aktörer utifrån de förutsättningar som gäller i varje enskilt projekt. Förvaltningen har flera pågående projekt som avser ny- eller ombyggnation av idrottsanläggningar där upplägg enligt alternativ 2 används. Ett upplägg enligt alternativ 1 lämpar sig bäst där det finns andra kommersiella möjligheter för den privata aktören utöver de tjänster som köps eller hyrs av staden, eftersom det kan leda till en lägre kostnad för staden. Det kan även innebära mervärden för medborgarna i form av ett bredare utbud. I projektet

för Västertorps nya sim- och idrottshall bedöms förutsättningar för att tillämpa ett affärsupplägg enligt alternativ 1 föreligga. Det bedöms därför även vara positivt för metodutvecklingen att projektet för Västertorps nya sim- och idrottshall innebär en möjlighet för staden att pröva ytterligare ett sätt att möta privata aktörer på marknaden.

Inför kommande beslut

Inför kommande beslut kommer förvaltningen att närmare utreda och klargöra vilka krav som ska ställas i en kommande upphandling för att uppfylla stadens behov. Förvaltningen kommer bland annat att utreda:

- föreningarnas och skolornas behov av linbanemetrar, tider i undervisningsbassäng och plantider i idrottshall
- vilka krav som ska ställas på anläggningens funktion, tillgänglighet och miljö.
- vilka krav som ska ställas avseende allmänhetens tillgång till anläggningen och entréavgifter
- förutsättningarna på platsen för den nya sim- och idrottsanläggningen
- Vilka verksamheter utöver stadens krav som kan ge ett mervärde i samband med utvärdering av anbud och hur dessa mervärden i sådana fall bör viktas.

Förvaltningen kommer även att ta fram en kostnadskalkyl i syfte att få fram en ekonomisk ram för projektet. Detaljplanearbetet kommer även att fortgå inför kommande beslut då kostnadskalkylen förutsätter att platsen för den nya sim- och idrottsanläggningen är känd och tillräckligt kunskap finns om vilka markförutsättningar med mera som gäller på platsen.

Kommande beslut

- Idrottsnämnden fattar beslut om godkännande av kravställning, preliminärt vår 2022
- Idrottsnämnden hemställer att kommunfullmäktige fattar beslut om att uppdra till Idrottsnämnden att genomföra upphandling och ingå kontrakt avseende ny sim- och idrottshall i Västertorp enligt förvaltningens förslag till inriktning, preliminärt höst 2022
- Beslut om tilldelning fattas av idrottsnämnden, preliminärt vår 2023

Risker och osäkerheter

Nedan redogörs för identifierade risker och osäkerheter med projektet.

Planrisk

En knäckfråga i projektet är i vilket skede planprocessen bör vara när upphandlingen av en leverantör ska ske. Det är en utmaning att jämka önskemål om att kunna upphandla en färdig lösning med arbetet att ta fram en detaljplan som passar för byggnaden. Det innebär en risk att upphandla en leverantör innan detaljplanarbetet kommit tillräckligt långt och kunskapen om platsen är tillräcklig. Samtidigt finns det en planrisk med att ta fram en detaljplan utan att ha en byggaktör på plats. En medelväg har därför bedömts vara att låta utgångspunkten vara att en tilldelad aktör är på plats inför att detaljplanen går ut på granskning. Då är förutsättningarna för platsen kända samtidigt som det fortfarande finns möjlighet att göra mindre ändringar i planen för att säkerställa att denna rymmer det aktören avser uppföra.

Tidsrisk

Oaktat val av affärsupplägg är projektet tidskrävande och det finns en risk för att den nya anläggningen inte är klar för att driftsättas till år 2026. Både beslut i upphandling och beslut om detaljplan är förenade med en risk för överklagande. Om upphandlingen eller detaljplanen blir överklagad kan projektet komma att förskjutas allt från ett par månader till flera år. Byggnationen av den nya sim- och idrottshallen kan inte påbörjas innan tilldelningsbeslut vunnit laga kraft, detaljplanen antagits och bygglov för projektet beviljats.

Även själva uppförandet av anläggningen tar tid. Enligt leverantörerna på marknaden har en rimlig projekteringstid bedömts vara mellan sex och tolv månader. Bygghasen i projektet bedöms av leverantörerna vara från 24 månader upp till 36 månader, det vill säga en total tid om cirka 3-4 år för bygg- och projektering. Det finns även en risk att denna fas i projektet drar ut på tiden. Denna risk bedöms dock något lägre i ett förordat affärsupplägg då aktören har incitament för att färdigställa anläggningen i tid då det är först när denna står klar, aktören kan inbringa intäkter från staden och övriga besökare.

Ekonomiska konsekvenser

Förvaltningen har redan upparbetat en del utredningskostnader inför detta beslut. Under kommande arbete inför nästa beslut kommer ytterligare kostnader uppstå kopplat till detaljplaner, utredningar, kalkyler med mera som belastar idrottsnämndens driftbudget. Eftersom detta är ett pilotprojekt är det svårt att uppskatta storleken på kostnaderna.

Det varierar hur idrottsnämndens ekonomi kommer att påverkas framöver av de olika alternativ som finns för att uppföra en ny sim- och idrottshall:

1. Köp av sim- och idrottstider som tjänst
2. Ingå lokalhyresavtal för sim- och idrottshall
3. Uppföra anläggning i egen regi

Förvaltningen bedömer att kostnader kopplade till utredning, upphandling och projektering, det vill säga kostnader innan anläggningen är på plats, kommer att vara högre för alternativ 2 än för alternativ 1 eftersom alternativ 2 är mer komplicerat sett till upphandling/kravställning. I båda alternativen kommer sannolikt en tilläggskostnad tillkomma om ändringar av eller tillägg till kravställningen tillkommer under byggperioden.

När anläggningen är på plats kommer nämnden betala ”hyra” till aktören. I båda alternativen kommer nämnden ha kvar intäkter från föreningar och skolor avseende planhyra för idrottshall och simbanor, däremot kommer intäkter för bad övriga tider (främst från allmänheten) tillfalla aktören i alternativ 1. Samtidigt kommer aktören i alternativ 1 även stå för alla driftkostnader och även ta verksamhetsrisken kopplad till minskad efterfrågan från allmänheten. I alternativ 1 kommer sannolikt även en kostnad för allmänhetens bad att ingå i kostnaden för de timmar nämnden köper för förenings- och skoltid.

Avskrivningar kopplat investeringen kommer att utgöra en stor del av hyran. Eftersom en längre avtalstid är möjlig för alternativ 1 kan det påverka hyran positivt, eftersom investeringen ”fördelas ut på flera år”.

Underhåll under avtalstiden kommer utgöra en stor kostnad. En fördel med alternativ ett är att aktören har incitament att underhålla anläggningen för att behålla kunder annars riskerar dom att tappa intäkter. I alternativ två finns en risk att om underhåll krävs tidigare

än vad som reglerats i avtalet kan nämnden tappa intäkter till dess underhåll görs.

Alternativ 3, det vill säga om staden bygger i egen regi är svårt att jämföra rakt av med de övriga alternativen. Detta alternativ innebär sannolikt en lägre total kostnad för nämnden än de båda andra alternativen men samtidigt tar staden all risk kopplad till projektskedet (investeringen) och därefter för alla intäkter och kostnader kopplat till fastighet och verksamhet under anläggningens livslängd. Vidare är det rimligt att anta att aktören kommer att ha ett avkastningskrav på investeringen. Det kan visserligen finnas en fördel med alternativ ett om aktören hittar affärsmöjligheter som staden inte har kopplat till badet som kan resultera i ett lägre anbud.

Om staden bygger själva kommer investeringsbudgeten belastas och andra prioriterade projekt kan behöva prioriteras bort. Genom extern finansiering kan därmed fler anläggningar tillkomma än vad som annars vore möjligt. Att staden själva investerar innebär också att stadens belåningsgrad ökar, vilket innebär stora kostnader för staden.

Inför kommande beslut kommer en ekonomisk ram tas fram för projektet. Att ta fram en ram kräver att både kravställning och detaljplanearbete, utredningar kopplat till markförutsättningar med mera kommit längre. Framtagen ram kommer att behöva relateras till den hyra som nämnden ska betala till aktören under avtalstiden. Ramen kommer att se olika ut för de olika alternativen eftersom att i alternativ 2 kommer mer intäkter och kostnader utöver hyra tillfalla förvaltningen under avtalstiden, vilket måste beaktas. Därutöver kommer även ansvar för inventarier och underhåll skilja sig åt.

Måluppfyllelse

Målet är en modern sim- och idrottshall som uppfyller stadens krav på anläggningens funktion samt behov av linbanemetrar, tider i undervisningsbassäng och plantider i idrottshall.

Av kommunfullmäktiges budget 2021 framgår att staden ska öka samarbetet med externa aktörer på marknaden som vill investera i infrastruktur, bostäder och samhällsfastigheter. Ett övergripande mål i arbetet att involvera fler privata aktörer i byggandet av samhällsfastigheter såsom idrottsanläggningar är att öka möjlighet att tillgodose den volym fastigheter som kommer behövas i den snabbt växande staden. Västertorpsprojektet bidrar till att uppfylla detta mål.

Konsekvenser för barn

Stockholm är en stad för alla och hänsyn ska därför även tas till barnens perspektiv. Utgångspunkten är FN:s barnkonvention. Barnperspektivet ska omhändertas i anläggningen så att barn känner sig välkomna, kan orientera sig i anläggningen och röra sig säkert. Projektet är viktigt för att stärka simkunnigheten hos barn.

Förslag till beslut innebär dock att nytt bad eventuellt kommer på plats till 2026 med risk för försening. Vilket innebär att nuvarande Västertorps sim- och sporthall med brister i miljö, tillgänglighet och funktion nyttjas av barn och ungdom under en längre tid. Detta kan påverka barn- och ungdom negativt tills ny sim- och idrottshall är på plats.

Ny barnkonsekvensanalys kommer att genomföras under framtagning av kommande beslut.

Jämställdhetsanalys

Enligt rapporter från Ung Livsstil når simhallar i hög utsträckning en bred variation av målgrupper, inte minst barn och unga samt flickor, och bidrar till uppfyllelse av de i Agenda 2030 utpekade målen *God hälsa och välbefinnande*, *Minskad ojämlikhet*, samt *Jämställdhet*.

Projektets bidrar även till att uppfylla kommunfullmäktiges inriktningsmål/nämndmål *Stockholmare med funktionsnedsättning har förutsättningar att delta i och tillgodogöra sig fritidsverksamheter*, genom att planera en ny anläggning med full tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Bilaga

Bilaga – Jämförelsematrix av alternativ 1,2 och egen regi