Bilaga 2.

Affärs
CONCEPT

Rapport om förberedelse för utvecklingsupphandling av tjänster vid stadens anläggningar

AffärsConcept i Stockholm AB Org.nr. 556526-3182 Säte: Stockholm
Drottninggatan 94 111 36 Stockholm Telefon: 08 545 121 80 Fax: 08 545 121 90
e-post@affarsconcept.se www.affarsconcept.se

Innehåll

1 Sammanfattande slutsatser och förslag till åtgärder 3

2 Uppdraget från Stockholms stads idrottsförvaltning 6

3 Kategori 1 – Många besökare, över 1000 dagligen, och dessutom stora evenemang då och då 8

4 Kategori 2 – Många besökare, över 1000 vid enstaka tillfällen, och få besökare i övrigt dagligen. 11

5 Kategori 3 – Ett flertal besökare dagligen, 100-500, och mindre evenemang då och då. 13

6 Kategori 4 – Få besökare dagligen, omkring 100, och små evenemang vid enstaka tillfällen under året. 15

7 Samverkan med föreningsliv och andra intressenter 16

8 Affärsmässiga överväganden för verksamhet vid anläggningar 18

9 Juridiska förutsättningar för verksamhet vid anläggningar 22

Bilaga 1 Intervjulista 29

1 Sammanfattande slutsatser och förslag till åtgärder

- Enligt vår mening är försäljning av reklamplatser den verkligt stora kommersiella utvecklingspotentialen för Idrottsförvaltningen och de inblandade föreningarna. Det bör enligt vår mening vara möjligt att skapa en affär som intresserar aktörer som bedriver försäljning av reklamytor.

  Vårt förslag:
  Upphandla driften av reklamtjänster på idrottsanläggningarna i form av tjänstekoncession. Även om det kan förefalla mer kommersiellt att koncentrera sig till kategori 1- eller kategori 2-anläggningar är vår uppfattning att det bör övervägas att ta ett helhetsgrepp över samtliga anläggningar. De föreningar som bedriver verksamhet i de anläggningar som hör till kategori 3 respektive 4 har inte sällan egna sponsorer som sannolikt skulle kunna vara intresserade av att få reklamplats vid mindre evenemang som cuper eller andra helgtävlingar och matcher. Låt den vinnande leverantören sköta kontakterna med berörda föreningar och samordna försäljningen av reklamplatser. För att stimulera föreningsverksamheten kan det tänkas att en viss del av det belopp som erläggs av leverantören tillfaller föreningarna.

- Ett sätt att öka intäkterna för Idrottsförvaltningen kan vara att låta sponsorer betala för att få sätta sina namn på idrottsanläggningarna. Den största potentialen torde ligga hos kategori 1- och kategori 2-anläggningar. Dock kan det finnas intresse även för övriga anläggningar då de föreningar som verkar på mindre anläggningar kan ha kontakter med företag som är intresserade av att marknadsföra sig lokalt.

  Vårt förslag:
  Undersök möjligheterna att låta sponsorer betala för att få namnge anläggningar under en avtalad period.

- Vad gäller möjligheterna att utveckla anläggningarna kommersiellt ser vi de största möjligheterna till detta för de anläggningar som hör till kategori 1 och 2. Här finns det ett stort antal dagliga besökare eller ett stort antal besökare vid enskilda arrangemang. Emellertid bör det vara möjligt att uppnå ett visst kommersiellt resultat vad avser kategori 3 och i något fall kanske även för anläggningar i kategori 4.

Vårt förslag:
Upphandla restaurang- eller kaféverksamhet för ett antal idrottsanläggningar i form av tjänstekoncessioner.

Idrottsförvaltningen har enligt vår mening även möjligheter att öka attraktionskraften i anläggningarna till exempel genom att se till att mat finns tillgänglig via så kallade matautomater.

- Idag har Idrottsförvaltningen ett antal avtal för den verksamhet som bedrivs i anläggningarna. För att kunna utveckla och få en överblick av verksamheterna bör det skapas en uttömmande förteckning, vilken efterhand förnyas och uppdateras, där alla aktuella avtal läggs in.

  Vårt förslag:
  Gör en sammanställning över samtliga aktuella avtal som berör Idrottsförvaltningens anläggningar. Avtalen kan till exempel avse drift av anläggningen, städning eller kaféverksamhet. I sammanställningen skall det anges vad respektive avtal har för syfte och när det löper ut. Se över innehåll i befintliga avtal och upprätta en avtalsstandard som gör att vissa kommersiella grunder i avtal med externa aktörer inte förbises i framtiden.

- Vid anläggningarna har vi funnit att det i vissa fall kan finnas lediga ytor, till exempel vid avveckling av solarieverksamheten, som eventuellt skulle kunna utnyttjas kommersiellt av Idrottsförvaltningen.

  Vårt förslag:
  Gör snarast en grundlig inventering av sådana ytor som skulle kunna hyras ut. Efter en sådan inventering bör Idrottsförvaltningen bekantgöra dessa lediga ytor och erbjuda dem till uthyrning på ett systematiskt sätt genom annonsering eller via mäklare. Ytorna kan med fördel hyras ut till verksamheter som har anknytning till idrott eller hälsa. Sjukgymnaster, naprapater, massörer etc. skulle kunna ges möjlighet att etablera sig i dessa utrymmen. Detta gäller framför allt i anläggningar i kategori 1 och 2 men kan kanske vara aktuellt även i kategori 3.

- När lokalerna upplåts till föreningar genom hyresavtal är det viktigt att hyran sätts på en sådan nivå att föreningen kan fortsätta att bedriva sin verksamhet utan att den får svårigheter att betala hyran.

  Vårt förslag:
  Använd omsättningsbaserad hyra vid uthyrning av lokaler till

föreningar. Det innebär att hyresgästen betalar en i förväg fastställd procentuell del av omsättningen i hyra. Detta minskar risken för att föreningens hyra blir så hög att de får svårigheter att betala den. Omsättningshyra kan kombineras med en fast hyra. I de fall omsättningshyra tillämpas bör hyresavtalet innehålla en klausul som ger hyresvärden rätt att ta del av hyresgästens bokföring.

- Det förekommer att lokaler upplåts gratis mot att föreningen i gengäld utför tjänster åt Idrottsförvaltningen som exempelvis städning. Dessa avtal är inte tillåtna om de inte kan inrymmas inom vad som enligt LOU stipuleras som direktupphandling.

  Vårt förslag:
  Om köp av tjänsten inte kan hanteras genom direktupphandling. Gör en upphandling enligt LOU eller i form av tjänstekoncession.

- Stadens idrottsanläggningar har av naturliga skäl olika förutsättningar för utvecklingen av verksamheten. För att skapa struktur inför framtida åtgärder föreslår vi att anläggningarna kategoriseras efter antal besökare och typ av evenemang. På så vis kan de kommersiella möjligheterna och samverkan med föreningslivet belysas och anpassas för respektive kategori.

  Vårt förslag:
  Dela in samtliga idrottsanläggningar i de fyra kategorier som definieras i denna rapport.

2 Uppdraget från Stockholms stads idrottsförvaltning

AffärsConcept har erhållit uppdrag att utreda förutsättningar för utveckling av verksamheten i ett antal av Stockholms stads idrottsanläggningar.

I uppdraget ingår att beröra eventuella synpunkter på avtalsfrågor och övriga juridiska aspekter. Vidare skall möjligheter för ett ökat entreprenörskap, som skulle kunna inbringa ökade intäkter för Idrottsförvaltningen och ge nya affärsmöjligheter för entreprenörer, översiktligt belysas. I samband med detta skall ett förslag till handlingsplan för en sådan utveckling presenteras.

Utöver detta skall rapporten beakta möjlig utökad samverkan med föreningar och hur detta samarbete kan utvecklas på ett sätt som är kommersiellt intressant för Idrottsförvaltningen och föreningarna.

Avslutningsvis skall rapporten kunna visa på möjligheter för utveckling av befintliga anläggningar och Idrottsförvaltningen skall erhålla förslag på kriterier för stadens framtida planering av hur anläggningar kan utvecklas kommersiellt vid ny- eller ombyggnation.

Denna rapport har utarbetats under december 2009 av Kalle Krall, Magnus Nilsson, Johan Svedberg och Tobias Tegnér vid AffärsConcept.

Uppdraget har utförts i samarbete med Galepo AB som i en separat rapport redovisar hur restaurationsverksamheten i anläggningarna skulle kunna utvecklas.

2.1 Metod och disposition

Under arbetet med framtagandet av rapporten har vi intervjuat företrädare för Idrottsförvaltningen och föreningar som bedriver verksamhet på idrottsanläggningarna. Med anledning av det mycket pressade tidsschemat har vi kontaktat, men inte lyckats få till stånd någon intervju med vissa potentiella entreprenörer. Vad gäller företag som är verksamma inom media och reklam, har vi avstått från att ta kontakt innan vi stämt av våra förslag med Idrottsförvaltningen. Detta för att undvika att skapa eventuella felaktiga förväntningar hos sådana entreprenörer.

De personer som intervjuats anges i bilaga 1 Intervjulista.

Med anledning av att förutsättningarna skiljer sig åt vad avser såväl antal besökare och typ av evenemang har vi valt att dela in Idrottsförvaltningens anläggningar i fyra olika kategorier:

- Kategori 1
  Många besökare, över 1000 dagligen, och dessutom stora evenemang då och då.

- Kategori 2
  Många besökare, över 1000 vid enstaka tillfällen och få besökare i övrigt dagligen.

- Kategori 3
  Ett flertal besökare dagligen, 100-500, och mindre evenemang då och då.

- Kategori 4
  Få besökare, omkring 100 dagligen, och små evenemang vid enstaka tillfällen under året.

Inledningsvis görs en genomgång av de förutsättningar som vi anser bör gälla för respektive anläggningskategori. Efter detta kommenteras nuvarande samverkan med föreningsliv och andra intressenter.

Därefter görs en analys av de affärsmässiga överväganden Idrottsförvaltningen har att ta ställning till vid utveckling av verksamheten. Här belyses särskilt de frågeställningar som är avgörande för beslut om kontrakten skall utgöras av ett hyresavtal, tjänsteavtal eller en tjänstekoncession.

I det avslutande avsnittet berörs de juridiska förutsättningarna vid anläggningarna. Ett resonemang förs kring hur de befintliga avtalen vid idrottsanläggningarna skulle kunna utvecklas. Vidare analyseras ett antal juridiska frågeställningar som, oavsett idrottsanläggningens kategori, behöver uppmärksammas om Idrottsförvaltningen avser att utveckla sina anläggningar ur ett kommersiellt perspektiv och dessutom öka samverkan med föreningarna.

3 Kategori 1 – Många besökare, över 1000 dagligen, och dessutom stora evenemang då och då.

Exempel på en anläggning i kategori 1 är Eriksdalsbadet.

3.1 Hyra, tjänstekoncession eller tjänstekontrakt

Kategori 1-anläggningar besöks av många människor dagligen och har generösa öppettider. Det torde finnas goda förutsättningar att driva en kommersiell affärsverksamhet med acceptabel lönsamhet utan subventioner från Idrottsförvaltningen. Några exempel skulle kunna vara entreprenörer med varuförsäljning och tjänsteförsäljning inom hälsosektorn.

Mot bakgrund av detta är det vår uppfattning att det möjligt att upplåta lokaler för kommersiell verksamhet genom såväl hyresavtal som genom tjänstekoncessioner. Det skulle även vara möjligt att tilldela ett tjänstekontrakt genom upphandling enligt LOU. Under förutsättning att förvaltningen inte betalar någon ersättning, eller endast en ringa ersättning, till leverantören finns inget skäl att genomföra en upphandling enligt LOU.

Avgörande för valet mellan hyra och tjänstekoncession blir i vilken utsträckning Idrottsförvaltningen önskar påverka verksamhetens utformning.

För det fall förvaltningen endast har mycket övergripande krav på hur verksamhet skall bedriva är ett hyresavtal förmodligen mest ändamålsenligt.

Om Idrottsförvaltningen däremot har fler, men dock begränsade, krav på verksamheten som skall utföras blir det fråga om ett tjänstekoncessionskontrakt.

Krav från Idrottsförvaltningen kan exempelvis vara önskemål om vilken typ av mat en restaurang skall servera eller vilka tider den skall hålla öppet. Om Idrottsförvaltningen vill upprätthålla en tydligare hälsoprofil på de serveringar som finns i lokalerna kan det vara lämpligt att i vissa fall genomföra tilldelning genom tjänstekoncessionskontrakt.

Om Idrottsförvaltningen ställer långtgående krav på hur verksamheten skall bedrivas, exempelvis avseende vilken service som skall erbjudas anläggningens besökare, kan det påverka leverantörens förutsättningar att nå lönsamhet. För att avgöra lämpligheten i dessa krav måste förvaltningen i varje enskilt fall göra en bedömning av relationen mellan den service m.m. som man från Idrottsförvaltningens sida vill kunna erbjuda besökarna och vilka ekonomiska konsekvenser detta får. För de fall kraven på utförandet och tillhandahållandet av tjänsten blir mycket omfattande skall tjänstekontrakt tilldelas i enlighet med förfaranderegelerna i LOU.

För en restaurang är exempel på begränsande krav att öppettiderna regleras eller att utbudet begränsas genom att vissa maträtter eller drycker inte får serveras. Ett annat exempel på sådana begränsningar kan vara att föreningslivet har rätt att driva serveringsverksamhet under sina egna arrangemang.

Om lokalerna inte är ändamålsenligt utformade kan även det innebära att verksamhetens lönsamhet påverkas. Om exempelvis ett serveringskök inte ligger på samma våning som serveringslokalen kan det innebära ökat behov av personal vilket kan påverka lönsamheten.

Denna typ av begränsningar skulle kunna leda till att det inte går att skapa en lönsam verksamhet utan ersättning eller subventioner från Idrottsförvaltningen. Exempel på subventioner kan exempelvis vara att leverantören inte behöver betala en marknadsmässig hyra. Om subventioner ges kan det innebära att leverantörens ekonomiska risk minskar i sådan omfattning att kontraktet inte längre får formen av en tjänstekoncession.

Vår uppfattning är att kravspecifikationen i så hög utsträckning som möjligt skall ges en funktionell inriktning med inslag av incitament. Detta kan göras genom att reglera vilken tjänst som skall tillhandahållas men inte reglera hur den skall utföras. Incitament kan skapas genom att leverantören får behålla de intäkter verksamheten genererar. Detta gäller både om det rör sig om en upphandling enligt LOU eller en tilldelning av en tjänstekoncession. Endast i de delar där Idrottsförvaltningen anser det nödvändigt att på ett mer detaljerat sätt reglera verksamheten bör detta göras.

3.2 Samverkan med föreningsliv och andra intressenter

Ett kännetecken för att föreningslivet är aktivt på anläggningar inom denna kategori är det stora antalet föreningar som bedriver verksamhet på anläggningen.

På exempelanläggningen Eriksdalsbadet är en mängd olika föreningar verksamma inom framförallt simning, men även dykning och simhopp. En av de största klubbarna med verksamhet på Eriksdalsbadet är simklubben Neptun som har fyra verksamhetsområden vilka bedrivs på anläggningen; simning, vattenpolo, simhopp och konstsim.

Genom att det finns flera föreningar som är verksamma på denna typ av anläggning, i kombination med att Idrottsförvaltningen har verksamhet i lokalerna, blir tillgången till tider för föreningarnas verksamhet i vissa fall begränsad. Då idrottsutövningen är föreningarnas kärnverksamhet har dessa begränsningar framhållits av föreningarna som ett av de största hindren för att dessa skall kunna bedriva sin verksamhet på ett för dem optimalt sätt.

I kategori 1-anläggningar finns genom föreningsliv och den verksamhet som riktar sig till allmänheten ofta en jämn tillströmning av besökare till

anläggningen. Föreningslivet medverkar även vid anordnande av större arrangemang som genomförs på dessa anläggningar och det är främst vid sådana tillfällen som föreningen ser möjlighet att ägna sig åt viss kommersiell verksamhet. I samband med att större evenemang anordnas med föreningarnas medverkan finns en vilja att i större utsträckning kunna ta del i kringverksamhet såsom försäljning och servering.

Föreningarna skulle kunna ges utrymme att hyra en lokal för att ha försäljning av klubbartiklar och sportutrustning.

I kategori 1-anläggningar som har stort besöksantal kan det vara attraktivt för kommersiella aktörer att marknadsföra sig. Det torde därför finnas goda möjligheter för Idrottsförvaltningen att öka sina intäkter genom att utveckla försäljningen av reklamplatser. Detta skulle kunna genomföras i form av en tjänstekoncession där kontraktet tilldelas den leverantör som är beredd att betala mest för att få ensamrätt att sälja reklamplatser.

Ytterligare ett sätt att öka Idrottsförvaltningens intäkter kan vara att möjliggöra för företag att marknadsföra sig genom att låta dem betala för att få sätta sina namn på anläggningarna.

I den mån det finns tomma lokaler eller för det fall en anläggning skall byggas till bör det övervägas att hyra ut lokalerna till verksamheter med anknytning till idrott eller hälsa. På så sätt skulle exempelvis sjukgymnaster eller naprapater ges möjlighet att etablera sig i attraktiva lokaler och Idrottsförvaltningen skulle få ökade intäkter. De utrymmen som frigörs i samband med att Idrottsförvaltningen minskar eller helt tar bort solarieverksamhet från anläggningar kan eventuellt få en ny användning via entreprenörer.

Vidare bör Idrottsförvaltningen överväga att uppta förhandlingar med till exempel Apoteket AB eller någon av de nya apoteksaktörerna som marknadsför en hälsoprofil avseende eventuell hyra av lokaler i Eriksdalsbadet.

4 Kategori 2 – Många besökare, över 1000 vid enstaka tillfällen, och få besökare i övrigt dagligen.

Exempel på anläggningar i kategori 2 är Eriksdalshallen, Stadion, Gubbängens Idrottsplats (speedway), Grimsta idrottsplats och Zinkensdamms idrottsplats.

4.1 Hyra, tjänstekoncession eller tjänstekontrakt

Kategori 2-anläggningar besöks av många människor, över 1000, vid stora evenemang. Däremellan är besöksantalet mer begränsat och består då främst av aktiva idrottsutövare. Om anläggningen har ett bra geografiskt läge kan allmänheten ses som potentiella besökare även mellan de större arrangemangen.

Om anläggningen inte har ett läge som lockar allmänheten mellan arrangemangen kan det vara svårt för en leverantör att nå lönsamhet för verksamheten som skall pågå även vid tidpunkter när inga större arrangemang äger rum. Om det krävs ersättning i form av pengar eller andra subventioner från idrottsförvaltningen för att leverantören skall kunna nå lönsamhet krävs det sannolikt att en upphandling genomförs enligt LOU. Det skulle då i första hand vara aktuellt med kafé eller restaurangverksamhet.

Ett alternativ skulle vara att etablera en kommersiell verksamhet som endast har öppet vid större arrangemang. Om en sådan verksamhet skulle kunna nå lönsamhet skulle hyresavtal eller tjänstekoncession kunna vara aktuella. I dessa fall kan det vara lämpligt att kombinera sådan verksamhet med utplacering av automater för försäljning av mat och dryck under de perioder när besökarantalet är lågt. På så vis kan förvaltningen tillhandahålla en viss grundservice och därmed öka anläggningens attraktionskraft för dess besökare. Det finns flera aktörer som kan tillhandahålla automatlösningar och det kan röra sig om automater med försäljning av enklare kaféartiklar såsom kaffe och smörgåsar, men även mer avancerade lösningar som tillhandahåller varm mat. Detta alternativ kan även vara aktuellt på de anläggningar som inte har utrymme för servering, men där Idrottsförvaltningen vill erbjuda service för enklare förtäring. Genom att förslagsvis samordna flera anläggningars behov och genomföra en tjänstekoncession skulle Idrottsförvaltningen kunna erhålla en lösning där hanteringen av automaterna sker av en leverantör som sedan får tillgodogöra sig intäkterna i utbyte mot viss ersättning.

För det fall det rör sig om en anläggning som ligger centralt placerad eller i ett område där mängden förbipasserande är stor bör observeras att det ändå kan finnas ekonomiska incitament för en leverantör att bedriva exempelvis lunchverksamhet. Här ligger potentialen i att locka besökare utöver de som kommer i samband med arrangemang. Eriksdalshallen är exempel på en sådan anläggning där det bör kunna bedrivas daglig

kommersiell verksamhet eftersom anläggningen ligger i ett relativt gynnsamt geografiskt läge. Kanske skulle även lokalerna i Stockholms stadion kunna utnyttjas i större utsträckning till exempel för konferenser för externa besökare.

4.2 Samverkan med föreningsliv och andra intressenter

Inom denna kategori där den dagliga verksamheten är begränsad finns de största kommersiella intressena knutna till de evenemang som anordnas.

Den dagliga driften på anläggningar inom kategori 2 är i många fall begränsad och incitament kan saknas för att vilja bedriva den typ av verksamhet som riktar sig till allmänheten på daglig basis. Föreningarna som är aktuella för att bedriva kommersiell verksamhet på denna anläggningstyp är ofta större och har elitverksamhet inom områden som är mer affärsmässigt utvecklingsbara. Det rör sig således om föreningar som har elitverksamhet inom bl.a. fotboll, innebandy och handboll.

En väsentlig del för de föreningar som har verksamhet inom denna kategori är att ha kommersiella rättigheter i anslutning till de evenemang som anordnas av föreningen. Man ser från föreningssidan en nära koppling mellan arrangemangen och de förtjänster man kan göra i samband med dessa såsom försäljning och servering.

En mycket viktig fråga är reklamrättigheter i samband med arrangemangen och de kontaktade föreningarna gör gällande att det är av stor vikt att Idrottsförvaltningens agerande inte begränsar möjligheterna att sälja reklamutrymme m.m. vid de tillfällen man har evenemang. Ett exempel på ett sådant hinder är enligt Djurgården Fotboll att det inte är tillåtet att ha reklam på de tält som sätts upp i samband med föreningens matcher på Stockholms stadion. Föreningen menar att detta borde tillåtas då tälten inte är stationära utan endast är uppställda i samband med matcher. Som jämförelse menar Djurgården Fotboll att Hammarby Bandy tillåts ha reklam på tak på tält vid evenemang på Zinkensdamms idrottsplats.

Även i denna kategori har namnet på anläggningarna ett kommersiellt värde som kan utnyttjas genom att sponsorer får betala för att sätta sitt namn på anläggningarna.

Även om de kommersiellt mest intressanta reklamrättigheterna på Stockholms stadion idag sannolikt styrs genom tv-avtal för allsvenska matcher bör Idrottsförvaltningen undersöka om det inte finns möjlighet att även här, precis som vid kategori 1-anläggningar upphandla hanteringen av reklamplatserna i form av en tjänstekoncession.

5 Kategori 3 – Ett flertal besökare dagligen, 100-500, och mindre evenemang då och då.

Exempel på anläggningar i kategori 3 är, Liljeholmshallarna, Skärholmens sim- och idrottshall och Vällingby sim- och idrottshall.

5.1 Hyra, tjänstekoncession eller tjänstekontrakt

Kategori 3-anläggningar kännetecknas av att de besöks av många människor, upp till ca 500 dagligen, och är värd för mindre arrangemang ibland. Dessa anläggningar har inte lika många besökare som anläggningarna i kategori 1. Det kan därför vara svårt att driva en större kommersiell affärsverksamhet med acceptabel lönsamhet utan subventioner från Idrottsförvaltningen.

Det bör däremot finnas möjlighet att driva mindre verksamheter med en tillräcklig ekonomisk förtjänst. Exempel på sådan verksamhet är enklare serveringar och kaféer och begränsad friskvårdsverksamhet med olika typer av behandlingar.

Om det är svårt att få till stånd en verksamhet som förutom smörgåsar och liknande kan tillhandahålla enklare varmrätter kan Idrottsförvaltningen överväga att låta placera ut automater för försäljning av varm mat. Detta skulle vara en god service, bland annat för de ungdomar som inte hinner äta middag innan träningen.

Om förvaltningen inte har särskilda krav på hur verksamheten skall bedrivas kan etableringen, så som tidigare beskrivits, regleras genom att ett hyresavtal upprättas mellan förvaltningen och entreprenören. Vill förvaltningen i begränsad mån påverka hur verksamheten skall utföras kan ett tjänstekoncessionsavtal vara lämpligare.

5.2 Samverkan med föreningsliv och andra intressenter

Inom denna kategori finns stort utrymme för samverkan mellan Idrottsförvaltningen och föreningarna i verksamhetsanknutna frågor. Dock är de kommersiella utvecklingsmöjligheterna i många fall begränsade.

Föreningarna har ofta ingen möjlighet att bedriva försäljning och liknande på denna typ av anläggningar, undantaget de tillfällen då det anordnas evenemang på anläggningarna. I de fall sådan försäljning förekommer är det inte i någon större omfattning.

Föreningarna på denna typ av anläggningar behöver normalt resurser i form av personal för att kunna utveckla verksamheten kommersiellt. Detta har dock karaktären av en moment 22-situation då det krävs ett visst mått av intäkter för att anställa personal. Föreningarna ser därför en möjlighet att i samverkan med andra föreningar kunna driva kaféverksamhet med

servering. Detta kräver inte lika stor arbetsinsats och den ekonomiska risken blir mindre.

Även om anläggningarna inom denna kategori inte har några större arrangemang har de verksamma föreningarna inte sällan egna sponsorer som sannolikt skulle kunna vara intresserade av att få reklamplats vid mindre evenemang som cuper eller andra helgtävlingar och matcher. Detsamma gäller sannolikt även för möjligheten att få betala för att sätta sitt namn på anläggningen.

6 Kategori 4 – Få besökare dagligen, omkring 100, och små evenemang vid enstaka tillfällen under året.

Exempel på anläggningar i kategori 4 är idrottsplatser som Enskede idrottsplats och Essinge idrottsplats.

6.1 Hyra, tjänstekoncession eller tjänstekontrakt

Anläggningarna i kategori 4 besöks av ett begränsat antal människor, ca 100 dagligen, och härbärgerar små evenemang ibland. Under förutsättning att anläggningen inte har ett mycket centralt läge med många förbipasserande människor är det knappast möjlighet att nå lönsamhet i en affärsverksamhet på dessa anläggningar.

Här är det sannolikt endast möjligt att bedriva enklare servering och försäljning vid vissa enstaka arrangemang. Verksamheten kan etableras genom hyresavtal. I det fall det är frågan om enklare idrottsplatser kan verksamheten i flertalet fall etableras genom att Idrottsförvaltningen ger föreningarna tillstånd att bedriva verksamheten utan att ett hyresavtal upprättas.

6.2 Samverkan med föreningsliv och andra intressenter

Inom denna kategori finns av naturliga skäl mycket begränsad möjlighet att bedriva verksamhet dagligen. De föreningar som finns på exempelvis idrottsplatser skulle dock kunna ges möjlighet att vid de arrangemang som anordnas av föreningen själva kunna tillhandahålla kaffeförsäljning och dylikt. Vid de anläggningar där Idrottsförvaltningen ser det som angeläget att man kan tillhandahålla viss servicenivå dagligen är det tänkbart att man exempelvis genom automater kan erbjuda kaffe m.m. Möjligtvis kan en lösning inom denna kategori vara att man genom föreningssamverkan kan fördela driften av en servering.

Även om anläggningarna inom denna kategori endast sällan har några arrangemang kan det finnas lokala sponsorer som skulle kunna vara intresserade av att få reklamplats på anläggningen. Enligt vår uppfattning skulle det, som tidigare nämnts, vara möjligt att genomföra en samordnad upphandling av reklamtjänster genom tjänstekoncession för alla kategorier av anläggningar. För att stimulera föreningsverksamheten kan det tänkas att en viss del av det belopp som erläggs av leverantören tillfaller föreningarna.

7 Samverkan med föreningsliv och andra intressenter

Inledningsvis kan nämnas att Idrottsförvaltningens personal som ansvarar för kontakt med föreningarna har uppfattningen att samarbetet oftast fungerar väl. Det går dock inte att kräva för mycket av en förening då denna inte är organiserad som ett företag utan oftast leds av en eller fler eldsjälar som engagerar sig ideellt. Vid många anläggningar sköter föreningen öppning av anläggningen på helgerna medan förvaltningen ansvarar för stängningen. I överenskommelserna med föreningarna ingår inte sällan att de skall göra en grovstädning efter matcher till exempel genom att ta upp skräp från läktarsektionerna.

Enligt personalen på Idrottsförvaltningen är det optimalt att engagera maximalt två föreningar per anläggning då detta ger möjlighet att på ett effektivt sätt dela upp kaféverksamheten och andra uppgifter. Samtidigt kan det vara så att Idrottsförvaltningen för att förmå föreningarna att åta sig viss verksamhet måste utlova ensamrätt. Exempelvis skulle den föreningen som driver ett kafé kunna ges exklusiv rätt att bedriva försäljning i den aktuella anläggningen oavsett vem som arrangerar en tävling.

Idrottsförvaltningen bidrar för övrigt till barn- och ungdomsidrottens möjligheter att bedriva sin verksamhet genom att det är nolltaxa för lokalhyra avseende barn- och ungdomsidrott.

De föreningar som kontaktats i detta uppdrag har generellt haft ett gott intryck av hur samarbetet med Idrottsförvaltningen fungerar i de allra flesta hänseenden. Synpunkter som varit av mer negativ karaktär har i huvudsak avsett begränsningar vad gäller möjligheterna att få tider för idrottsverksamheten på anläggningarna. Vissa begränsningar som föreningarna påtalat är beroende av anläggningens storlek och yttre förutsättningar. Som exempel på detta kan nämnas att man i dagsläget inte kan arrangera internationella handbollsmatcher i Eriksdalshallen, vilka skulle kunna rendera i ytterligare intäkter för föreningslivet och Idrottsförvaltningen.

Möjligheten för föreningarna att själva sköta driften av exempelvis en simhall och serveringen vid en anläggning, kan i vissa fall vara en förutsättning för att man från föreningarna skall vara intresserade att bedriva även kommersiell verksamhet på daglig basis. I annat fall är föreningen mer intresserad av att bedriva servering mer sporadiskt i anknytning till evenemang.

Det bör uppmärksammas att föreningarna påvisat vissa möjligheter till ytterligare intäkter från reklamförsäljning bl.a. genom att man utnyttjar informations- och ljustavlor och oanvända ytor på anläggningarna. På de större anläggningarna förekommer det tv-sändningar vid vilka möjligheterna till reklamintäkter är stora. Det har från föreningar med denna typ av verksamhet framförts önskemål på växlande reklamskyltar

vilka skulle kunna bidra till ytterligare intäkter. Grundinvesteringen för sådan utrustning är dock stor. Detta bör dock undersökas vidare enligt vår mening.

Sammanfattningsvis kan sägas att föreningarna i stort är positiva till att ges möjlighet att delta ytterligare vad gäller servering och försäljning, framförallt i samband med större arrangemang. Föreningarnas intresse är dock helt beroende på föreningens storlek och anläggningens kommersiella förutsättningar.

8 Affärsmässiga överväganden för verksamhet vid anläggningar

Att uppdra åt en leverantör att driva verksamhet kan göras på ett flertal sätt. Enligt vår uppfattning är de normalt sett lämpligaste alternativen att göra detta genom upprättande av ett hyresavtal, genom tilldelning av ett tjänstekoncessionskontrakt eller genom tilldelning av ett tjänstekontrakt.

8.1 Hyresavtal

Om lokalerna upplåts genom hyresavtal ges hyresgästen en stor frihet att utforma verksamheten på det sätt denne finner lämpligt. Med rätt hyresgäst kan det ge en bra och effektiv verksamhet. Det innebär samtidigt att Idrottsförvaltningen har små möjligheter att påverka verksamheten.

Ett sätt att dela den ekonomiska risken mellan hyresvärden och hyresgästen är att tillämpa en omsättningsbaserad hyra. Det innebär att hyresgästen betalar en i förväg fastställd procentuell del av omsättningen i hyra. På så sätt undviks att hyran blir så hög att hyresgästen inte utan stor ansträngning klarar att betala den. Omsättningshyra kan kombineras med en fast hyra. I de fall omsättningshyra tillämpas bör hyresavtalet innehålla en klausul som ger hyresvärden rätt att ta del av hyresgästens bokföring för att säkerställa att hyresgästen redovisar en korrekt omsättning.

8.2 Tjänstekoncession eller tjänstekontrakt

Avgörande för valet mellan att tilldela kontraktet genom en traditionell tjänsteupphandling enligt bestämmelserna i LOU eller genom en tjänstekoncession är enligt vår uppfattning vilken av metoderna som skapar den bästa affären för Idrottsförvaltningen.

8.2.1 Fördelning av den ekonomiska risken

I all affärsverksamhet tar leverantörer en ekonomisk risk. Den avgörande skillnaden mellan ett tjänstekontrakt och en tjänstekoncession är att när det gäller ett tjänstekontrakt fastställs vilken ersättning leverantören skall erhålla av Idrottsförvaltningen för att utföra tjänsten i samband med en upphandling. Leverantören har därmed inga risker för sina intäkter utan bär bara risken för att kostnaderna ökar. Vid en tjänstekoncession har leverantören normalt ingen garanterad, eller i alla fall en ytterst begränsad, intäkt från Idrottsförvaltningen. Ersättningen skall istället i huvudsak erhållas från tredje man. Leverantören har därmed en risk för både intäkter och kostnader.

För att kunna hantera risken måste leverantören ges möjlighet att påverka intäkterna i så stor utsträckning som möjligt. Det kan exempelvis göras genom att leverantören själv får sätta pris på de tjänster som leverantören säljer till tredje man.

För att en tjänstekoncession skall vara ett affärsmässigt bättre alternativ än en traditionell upphandling krävs att det finns en marknad vid sidan av den offentliga som är beredd att köpa den aktuella tjänsten av leverantören. Det bör även finnas en möjlighet för leverantören att genom sin yrkesskicklighet och kunskap om branschen öka marknadens efterfrågan av tjänsten.

För att skapa en så bra affär som möjligt för båda parter skall den ekonomiska risken ligga på den som bäst kan bära och kontrollera den. Om det finns en fungerande marknad för tjänsten är det sannolikt att leverantören med sin kompetens och kunskap inom den aktuella branschen har större möjlighet än vad den upphandlande myndigheten har att påverka intäkterna positivt. I dessa fall har sannolikt leverantören bäst förmåga att hantera risken.

Om det inte finns en marknad och det bedöms svårt att utveckla en sådan är förutsättningarna för en lyckad tjänstekoncession små. Leverantörerna kommer sannolikt att göra bedömningen att de begränsade intäktsmöjligheterna inte gör det intressant att vinna upphandlingen. I en sådan situation är det sannolikt bättre att genomföra en traditionell upphandling där leverantören får betalt av den upphandlande myndigheten för att utföra tjänsten. Därigenom behöver leverantören endast bära risken för sina kostnader vilket är rimligt.

En sådan upphandling resulterar i att en ersättning fastställs som leverantören skall erhålla för tjänstens utförande. Därmed är även Idrottsförvaltningens ekonomiska risktagande starkt begränsat. För förvaltningen skulle risken i det fallet främst bestå i att tjänsten inte utförs på ett optimalt sätt. I de nu aktuella fallen skulle det kunna innebära att verksamheten inte drivs på ett sätt som gör att besökarnas önskemål på kvalitet och utbud tillfredsställs.

8.2.2 Krav på leverantören vid tjänstekoncession

Ett tjänstekoncessionskontrakt innebär att leverantören ges rätten att utföra en viss verksamhet. Ofta erhåller leverantören rätt att ta betalt av tredje man som ersättning för detta. För den rätten kan leverantören åläggas att betala en ersättning till Idrottsförvaltningen. Det kan till exempel vara fallet om en leverantör ges rätten att driva ett kafé som kan inbringa intäkter från allmänheten. Avgörande för vilken leverantör som skall få driva kaféet kan vara vilken av leverantörerna som är beredd att avstå mest av intäkterna till Idrottsförvaltningen.

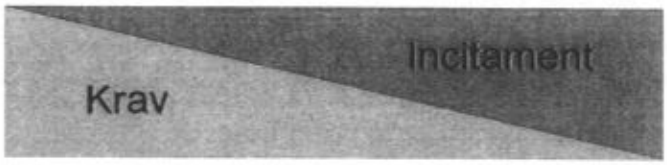
Vid den typen av tjänstekoncessioner, där leverantören skall betala ersättning till Idrottsförvaltningen, är det extra viktigt att säkerställa att leverantören har en stabil ekonomi. Det finns annars en risk att leverantören på grund av finansiella problem inte kan betala den ekonomiska ersättning som han förbundit sig att göra. I värsta fall kan leverantören försättas i konkurs med stora skulder till Idrottsförvaltningen.

8.2.3 Krav på tjänsten vid tjänstekoncession

Vid utformningen av förfrågningsunderlaget vid en tjänstekoncession är det särskilt två typer av krav som bör identifieras.

Den första typen av krav är sådana som är av särskilt vikt för Idrottsförvaltningen. Det vill säga krav som man anser är viktiga att ställa även om det begränsar leverantörens möjlighet att utföra tjänsten på det sätt den finner bäst. Det skulle exempelvis kunna vara att Idrottsförvaltningen inte tillåter försäljning av alkohol även om leverantören erhåller nödvändiga tillstånd för detta.

Den andra typen av krav som behöver identifieras är sådana som ställs för att leverantören saknar ett eget incitament att utföra tjänsten på bästa sätt i ett visst avseende. Som nämnts ovan är en bärande idé vid tjänste-koncessioner att Idrottsförvaltningens kravnivå kan sänkas eftersom leverantören har ett ekonomiskt incitament att utföra tjänsten på bästa sätt. Ju starkare incitament leverantören har att utföra en viss del av tjänsten på ett för den upphandlande myndigheten tillräckligt bra sätt, desto lägre krav kan ställas på tjänsten i det avseendet.



8.2.4 Tilldelningskriterier vid tjänstekoncession

Eftersom leverantören vid en tjänstekoncession ges en förhållandevis stor frihet att utföra tjänsten på det sätt han finner mest lämpligt är det vanligt att vid anbudsutvärderingen endast ta hänsyn till rent ekonomiska aspekter, den utvärderingsgrund som vid traditionell upphandling kallas *lägst pris*. Eftersom ersättning normalt sett inte utgår till leverantören får utvärderingen göras på annat sätt. Detta kan exempelvis göras genom att kontraktet tilldelas den leverantör som är beredd att betala högst ersättning till Idrottsförvaltningen för att få nyttjanderätten till tjänsten. Ersättningen kan vara i form av fast ersättning eller som en procent på omsättningen. Vid en tjänstekoncession är leverantörens främsta incitament för att utföra tjänsten på bästa möjliga sätt att det finns en direkt koppling till ökade intäkter och högre lönsamhet. Det kan dock finnas tillfällen när andra kriterier än priset bör vara avgörande för vem som skall tilldelas tjänstekoncessionen.

Exempel på andra tilldelningskriterier är att den leverantör som erbjuder att en butik har längre öppettider än vad grundkravet anger premieras vid utvärderingen. Ett annat exempel kan vara att en restaurang som serverar såväl kalla som varma rätter ges försteg i utvärderingen.

8.3 Sammanfattning

- Det är lämpligt att upplåta lokalerna genom hyresavtal i de fall där det går att bedriva verksamheten på helt kommersiella grunder i kombination med att förvaltningen inte önskar reglera hur verksamheten skall bedrivas.

- Avgörande för valet mellan tjänstekontrakt och tjänstekoncession är vilken avtalsmetod som skapar den bästa affären för Idrottsförvaltningen.

- Vid en tjänstekoncession är leverantören inte garanterad någon intäkt från Idrottsförvaltningen. Därmed ökar leverantörens ekonomiska risk.

- Om verksamheten inte går att bedriva utan subventioner från Idrottsförvaltningen bör upphandlingen genomföras som en tjänsteupphandling enligt LOU och inte i form av ett tjänstekoncessionskontrakt.

- De krav som ställs på tjänsten bör vara övergripande och resultatinriktade och inte detaljreglerande.

- Leverantören bör ges möjlighet att påverka intäkterna i så hög grad som möjligt.

9 Juridiska förutsättningar för verksamhet vid anläggningar

I det följande berörs ett antal juridiska förutsättningar som är av vikt för den kommersiella utvecklingen av Idrottsförvaltningens anläggningar. Dels analyseras hur Idrottsförvaltningens egna avtal kan utvecklas och dels görs en genomgång av de lagar som har betydelse för hur verksamheten kan bedrivas i samverkan med föreningsliv och andra intressenter.

9.1 Hur kan Idrottsförvaltningens befintliga avtal utvecklas?

Nedan följer en sammanställning över några av de villkor som bör beaktas vid avtalstecknande, under avtalstiden och vid eventuellt upphörande. Beskrivningen avser de följdverkningar som sådana villkor kan tänkas få och varför dessa är viktiga att ta hänsyn till.

Avtalstid bör alltid baseras på affärsmässiga avväganden. Avtalstiden skall vara tillräckligt lång för att en leverantör skall få intresse att bedriva en lönsam verksamhet. Om leverantören skall göra större investeringar förutsätter det en förhållandevis lång avtalstid, fem år eller mer. Det kan finnas behov av längre avtalstider även i andra situationer. Om det exempelvis är frågan om att driva en restaurang kan ett långt avtal vara en förutsättning för att en restauratör skall se det som intressant att etablera en verksamhet.

Om det finns flera avtal på samma anläggning bör dessa i möjligaste utsträckning ges samma längd. Detta kan underlätta om Idrottsförvaltningen vid en senare tidpunkt exempelvis önskar konkurrensutsätta hela anläggningen.

Det kan även vara bra att samordna avtalslängden på olika anläggningar som kan komma att ingå i en gemensam/samtidig konkurrensutsättning av flera anläggningar. Vidare bör ett villkor skrivas in i avtalet som innebär att leverantören inte har rätt att teckna avtal med eventuella underleverantörer som har längre löptid än huvudavtalet med Idrottsförvaltningen.

Förlängning av avtalen bör göras efter aktivt agerande från Idrottsförvaltningen som alltid ensam bör förfoga över rätten att förlänga avtalet. Detta för att undvika förlängning genom underlåtenhet att säga upp avtalet trots att avsikten inte varit att förlänga.

Redan när avtalet tecknas bör förvaltningen överväga om förlängningsperioden skall brytas ned i kortare perioder eller om förlängningen skall avse en längre period. En fördel med kortare perioder är att förlängning löpande kan omprövas. Att ge leverantören kortare förlängningar flera gånger kan dock innebära en ökad osäkerhet för leverantören som kan avstå från att göra önskade investeringar och satsningar på verksamheten.

I alla förvaltningens avtal bör hävningsklausulen innehålla en bestämmelse som anger att alla avtal kan sägas upp med omedelbar verkan om omständigheter enligt LOU 10 kap. 1 och/eller 2 §§ uppstår vad avser Idrottsförvaltningens avtalspart. Detta ger förvaltningen möjlighet att häva avtalet om leverantören inte fullgör sina skatteskyldigheter eller döms för brott i yrkesutövningen.

Avtalet bör även innehålla villkor, till exempel för vite och uppsägning, som reglerar de fall där leverantören inte utför uppdraget i enlighet med de kriterier som uppställts.

Om förvaltningen har flera avtal med en leverantör på en anläggning bör hävningen av dessa kopplas samman.

För det fall förhållande inträffar som leder till att skadestånd eller annan ersättning skall utbetalas bör det i avtalet vara tydligt reglerat vem som bär ansvaret i dessa fall och hur långt detta ansvar sträcker sig. Om skada har direkt koppling till leverantörens verksamhet bör ansvaret för skadan läggas på leverantören. Det bör i avtalet anges vilka försäkringar som leverantören skall teckna för sin verksamhet.

Från Idrottsförvaltningens sida bör utses en kontaktperson med ansvar för respektive avtal, exempelvis anläggningschefen, som samordnar frågor reglerade i avtalet med leverantören. Detta är viktigt för att leverantörerna skall känna delaktighet i anläggningens utveckling och för att Idrottsförvaltningen ska få insyn i hur de krav man ställt på leverantören uppfylls.

När en verksamhet som bedrivs på Idrottsförvaltningens anläggningar kräver tillstånd bör ansvaret för anskaffning av tillstånden regleras i avtalet. Exempelvis bör vid försäljning av alkohol på en anläggning restauratören åläggas att svara för de tillstånd som krävs för den typen av försäljning. Även andra krav eller restriktioner, med direkt koppling till verksamheten, som en leverantör har att följa bör förtecknas i avtalet. Ett exempel på sådan reglering kan vara om Idrottsförvaltningen vill verka för en rök- och alkoholfri miljö på anläggningarna.

Det är även nödvändigt att i avtalet ange hur ersättningsfrågor skall regleras.

I avtalen bör Idrottsförvaltningen alltid försöka skapa ett incitament som stimulerar en entreprenör att kvalitetsutveckla en verksamhet i enlighet med Idrottsförvaltningens önskemål. Exempel kan vara ökad tillgänglighet, ett bredare tjänsteutbud osv.

9.1.1 Särskilt avseende hyresfrågor

Hyresavtalet bör innehålla en tydlig beskrivning av den verksamhet som skall finnas inom lokalerna. Förvaltningen bör vara uppmärksam på att inte infoga villkor i hyresavtalet som rätteligen borde ha reglerats på annat sätt än genom ett nyttjanderättsavtal som reglerar driftsfrågor. Dock finns

anledning att se över hur de olika avtalens samband hanteras. Exempelvis bör uppsägning av avtal avseende drift av en anläggning innebära att ett eventuellt hyresavtal sägs upp med automatik.

I samband med att avtalet tecknas bör hyresgästens indirekta besittningsskydd avtalas bort. Överenskommelse kan bara träffas i enlighet med lagstiftningens krav, bland annat genom särskilt upprättad handling.

Avtalet bör alltid innehålla en välspecificerad kostnadsfördelning för exempelvis telefon, värme, el och vatten. Det bör även klargöras om städning och andra driftrelaterade inslag ingår i avtalet.

Avtalet bör innehålla bestämmelser om besiktning före, under och efter hyresförhållandet. Besiktningen kan vid behov dokumenteras genom protokoll eller fotografering.

Avtalet skall innehålla tydliga uppgifter om vilken yta, vilken lös egendom och vilka ytterligare nyttjanderätter som ingår i hyran. Det är lämpligt att ta hjälp av ritningar och inventarieförteckningar för denna beskrivning. En gränsdragningslista bör upprättas i vilken regleras vilken av avtalsparterna som har ansvar för tillsyn och underhåll etc. av olika typer av utrustning och inventarier. I avtalet bör även regleras vilken av parterna som är ansvarig för nyinvesteringar under avtalstiden. Om hyresgästen har rätt att göra större investeringar bör avtalet innehålla en bestämmelse om att Idrottsförvaltningens godkännande skall inhämtas innan investeringen görs.

Det bör även klargöras om, och i så fall hur, hyresgästen skall ersättas för gjorda investeringar när avtalet löper ut. Ett sätt att hantera detta är att hyresgästen får göra större investeringar i anläggningen och, under förutsättning att de godkänns av hyresvärden, övertar hyresvärden utrustningen till bokfört värde vid avtalets upphörande.

9.2 Styrande regelverk

LOU reglerar all offentlig upphandling, vilket innebär att kommuner, landsting, statliga myndigheter och flertalet av deras bolag m.fl. skall följa LOU när de sluter kontrakt med ekonomiska villkor avseende leverans av varor, tillhandahållande av tjänster och utförande av byggentreprenader[1].

9.3 Bidragsgivning

En förutsättning för att det skall vara fråga om ett upphandlingskontrakt som regleras av LOU är att den upphandlande myndigheten i utbyte mot betalning erhåller en motprestation av en leverantör. Det kan exempelvis handla om att Idrottsförvaltningen betalar en leverantör för att utföra en tjänst.

---

[1] Jmf 2 kap. 10 § LOU

Om Idrottsförvaltningen inte erhåller någon motprestation kan det istället vara frågan om att Idrottsförvaltningen ger ett bidrag. Bidrag omfattas inte av LOU. Ett exempel på det är att förvaltningen utbetalar aktivitetsstöd till en idrottsförening som bedriver ungdomsverksamhet.

Om Idrottsförvaltningen ställer krav på motprestation för att föreningen skall erhålla bidraget, kan det upphandlingsjuridiskt komma att betraktas som ett upphandlingskontrakt istället för ett bidrag. Ett exempel kan vara att Idrottsförvaltningen avstår från att ta ut hyra under förutsättning att föreningen som motprestation städar en anläggning åt förvaltningen. Att på detta sätt låta föreningen utföra städningen är inte tillåtet utan att beakta LOU. I en sådan situation är Idrottsförvaltningen skyldig att genomföra en konkurrensutsatt upphandling av städtjänsten enligt LOU om det ekonomiska värdet inte kan inrymmas inom LOU:s regler för direktupphandling.

9.4 Offentlig näringsverksamhet

Från årsskiftet är det inte tillåtet för kommuner, landsting eller statliga myndigheter att sälja varor och tjänster om det sker på ett sätt som begränsar eller snedvrider konkurrensen. Offentlig säljverksamhet har sedan många år varit ett område där det framförts kritik över att statliga myndigheter, kommuner och landsting påstås konkurrera på ett osunt sätt.

Enligt ett nytt tillägg i konkurrenslagen ges Konkurrensverket möjlighet att ingripa mot offentliga aktörer som bedriver konkurrensbegränsande säljverksamhet.

Syftet med de nya reglerna är att undvika att skattepengar subventionerar försäljning av varor och tjänster på ett sådant sätt att privata företag drabbas genom att konkurrensen snedvrids.

Det är förhållandevis vanligt att kommuner, landsting och statliga myndigheter driver olika former av säljverksamhet i konkurrens med privata företag. Detta sker i både förvaltningsform och bolagsform.

De nya reglerna innebär att Konkurrensverket vid domstol kan begära att en viss verksamhet förbjuds för det fall den bedrivs på ett sätt som begränsar konkurrensen. Förbudet kan kombineras med vite.

Samtliga näringsverksamheter berörs av de nya reglerna. Konkurrensverket har anfört att exempelvis bredbandsmarknaden, restaurant- och hotellverksamhet och avfallshantering är områden som är av principiell karaktär och som kommer att prioriteras i deras lagtillämpning. Sedan många år har privata aktörer även framfört kritik mot kommunalt drivna gym och solarier.

Andra typer av verksamheter kommer enligt Konkurrensverket att ha en lägre prioritet. Det kan till exempel handla om vissa verksamheter som av hävd har drivits enbart i offentlig regi och där skälen att bedriva verksamheten inte främst är kommersiella. Det gäller till exempel

kommunalt drivna kultur- eller musikskolor och yrkesutbildningar som i begränsad omfattning erbjuder produkter eller tjänster utförda av elever. Det är dock inte den benämning som sätts på en verksamhet som avgör om reglerna är tillämpliga, utan de verkliga förhållandena. Även dessa verksamheter bör enligt Konkurrensverket drivas på ett sådant sätt att de inte snedvrider konkurrensen.

När det gäller kommuners säljverksamhet bör kommunen klargöra om verksamheten ligger inom dess kompetens enligt kommunallagen eller annan lag. Därefter bör kommunen se till att verksamheten drivs på ett sätt som inte begränsar konkurrensen. Går detta inte att undvika helt bör kommunen hitta en lösning som begränsar konkurrensen så lite som möjligt men vara medveten om att säljverksamheten eller sättet den bedrivs på kan komma att granskas.

I vissa fall kan en konkurrensbegränsande säljverksamhet vara acceptabel. Det är dock klokt att kommunen löpande omprövar sin säljverksamhet för att se om verksamheten bör upphöra alternativt bedrivas på ett mindre konkurrensbegränsande sätt.

Enligt vår uppfattning är en metod att undvika att kommunal verksamhet snedvrider konkurrensen att konkurrensutsätta verksamheten genom att tilldela tjänstekoncessioner.

9.5 Lokaluthyrning, tjänstekoncession eller tjänstekontrakt

Såväl tilldelning av tjänstekoncessionskontrakt som tjänstekontrakt skall föregås av ett konkurrensförfarande . Vid tilldelning av tjänstekontrakt skall upphandlingen genomföras med tillämpning av förfarandebestämmelserna i LOU. Vid tilldelning av ett tjänstekoncessionskontrakt gäller inte LOU, däremot skall de EG-rättsliga grundprinciperna iakttas.

Nedan följer en genomgång av de juridiska möjligheterna att etablera verksamheten genom upprättande av hyresavtal. Vidare berörs mycket kort skillnaderna mellan ett tjänstekoncessionskontrakt och ett tjänstekontrakt.

9.5.1 Hyresavtal

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har i ett flertal ärenden yttrat sig över var gränsen går mellan att en upphandlande myndighets avtal skall upphandlas enligt LOU och de fall då avtalen faller utanför regelverket om offentlig upphandling, som fallet är vid till exempel upplåtelse av lokal. NOU har bland annat uttalat följande[2].

---

[2] Dnr 1996/0121-26

"NOU inser att det i vissa fall kan vara svårt att klart fastställa gränsen mellan arrende eller hyra å ena sidan och anskaffandet av tjänst å andra sidan. Gränsen måste dras mot bakgrund av avtalets syfte och utformning. Ju större frihet en arrendator eller hyresgäst har att själv disponera fastigheten, utforma innehållet i sina arbetsuppgifter och påverka verksamhetens lönsamhet, desto starkare skäl talar för att transaktionen är att bedöma som en hyra eller ett arrende. I flera hyresavtal förekommer även viss reglering av vad hyresgästen skall eller inte skall syssla med inklusive tjänster åt uppdragsgivaren. Ju fler tjänster som utförs åt uppdragsgivaren och ju mer uppdragsgivaren styr hyresgästens verksamhet i den uthyrda byggnaden desto mer talar enligt NOU:s mening för att avtalet ska betraktas som ett avtal om anskaffning av tjänster och föregås av en upphandling enligt LOU. I sammanhanget kan vidare nämnas att EG:s allmänna rättsprinciper om icke-diskriminering, likabehandling, ömsesidigt erkännande och öppenhet gäller vid all anskaffning, även sådan som inte täcks av LOU."

NOU gjorde i detta yttrande inte någon distinktion mellan köp av tjänst respektive tjänstekoncession.

Även i de fall lokalerna och driften överlåts genom ett tjänstekoncessions-kontrakt eller ett tjänstekontrakt som upphandlas enligt LOU är det lämpligt att som ett komplement till detta upprätta ett hyresavtal som reglerar upplåtelsefrågorna.

En förutsättning för att upplåta lokalerna genom hyresavtal är att det går att bedriva verksamheten på helt kommersiell grund för hyresgästen.

Uthyrning av de aktuella lokalerna kan enligt vår bedömning endast klassificeras som upplåtelse av lokal, som inte behöver föregås av en upphandling enligt LOU, under förutsättning att hyresavtalet inte innehåller villkor som innebär att hyresgästen skall utföra specificerade motprestationer i form av tjänster till Idrottsförvaltningen.

Skulle hyresavtalet innehålla villkor om motprestation, som medför att avtalet får karaktär av att Idrottsförvaltningen anskaffar tjänster, om än för besökares räkning, är vår bedömning att avtalet antingen är ett kontrakt om tjänstekoncession eller ett kontrakt om köp av tjänster som skall föregås av upphandling enligt LOU.

Enligt vår uppfattning är möjligheten att etablera verksamheten genom upprättande av hyresavtal endast aktuell i nedan angivna situationer.

För det första krävs att Idrottsförvaltningen inte ställer krav i samband med upplåtelsen av lokalerna som inte kan anses vara typiska för ett hyresavtal. Ifall sådana krav på motprestation ställs kommer det att innebära att det är frågan om antingen ett tjänstekontrakt eller en tjänstekoncession.

Exempel på sådana krav som *kan* komma att medföra att det inte är frågan om ett hyresavtal är om Idrottsförvaltningen ställer krav på vad en restaurang skall servera respektive inte får servera. Även krav på minsta

tillåtna öppettider, reglering eller annan styrning av priser kan komma att innebära att avtalet förlorar karaktären av hyresavtal. Att Idrottsförvaltningen ställer krav angående något av detta innebär emellertid inte automatiskt att avtalet förlorar karaktären av att vara ett hyresavtal. En bedömning måste göras i varje enskilt fall av samtliga omständigheter.

En annan omständighet som kan innebära att det inte är frågan om ett hyresavtal är om det inte är sannolikt att en leverantör har möjlighet att betala en marknadsmässig hyra. Om Idrottsförvaltningen på något sätt subventionerar verksamheten kan det upphandlingsjuridiskt komma att betraktas som att förvaltningen köper en tjänst av hyresgästen. Om exempelvis en restauratör till reducerad hyra får driva en restaurang i en anläggning kan det betraktas som att Idrottsförvaltningen köper restauratörstjänster av leverantören.

9.5.2 Tjänstekoncession i förhållande till tjänstekontrakt

För att ett kontrakt i juridisk mening skall anses utgöra en tjänstekoncession och inte ett tjänstekontrakt krävs att en väsentlig del av de affärsrisker som är förknippade med tjänstens utförande överförs till leverantören. Vidare krävs att nyttjanderätten överförs från Idrottsförvaltningen till leverantören. Med nyttjanderätt avses att leverantören ges rätt att med stor frihet utforma hur tjänsten skall utföras.

Bilaga 1 Intervjulista

Simklubben Neptun

Tidpunkt för intervju: 2 december 2009

Representant från föreningen: Kristian Svensk, verksamhetschef.

Kort beskrivning: Föreningen har ca 2500 medlemmar och bedriver verksamhet på bl.a. Eriksdalsbadet, GIH-badet och Farsta sim- och idrottshall.

Ängby SK Bordtennis

Tidpunkt för intervju: 7 december 2009

Representant från föreningen: Mikael Frank, anställd på föreningens kansli med verksamhetsområde; bordtennis.

Kort beskrivning: Föreningen har ca 350 medlemmar och bedriver sin verksamhet i Vällingbyhallen.

Hammarby Handboll

Tidpunkt för intervju: 14 december 2009

Representant från föreningen: Stefan Garpås, ordförande.

Kort beskrivning: Föreningen har ca 300 medlemmar och verksamheten bedriv i huvudsak vid Eriksdalshallen.

Djurgården Fotboll

Tidpunkt för intervju: 15 december 2009

Representanter från föreningen: Jenny Furtenbach, VD Djurgårdens Fotboll Försäljning AB, Henrik Berggren, Ekonomiansvarig DIF Fotboll, Fredrik Segerblom, Eventkoordinator DIF Fotboll samt Ken Börjesson, bedriver servering på Stockholm Stadion i samarbete med DIF Fotboll.

Kort beskrivning: Föreningen har ca 12 000 medlemmar. Breddverksamheten och ungdomsfotbollen bedrivs på bl.a. Hjorthagens IP samt Östermalms IP. Elitverksamhetens hemmamatcher för herrar är till största delen förlagda till Stockholms stadion.

Högalids IF

Tidpunkt för intervju: 23 december 2009

Representant från föreningen: Caroline Lundbom, styrelseledamot.

Kort beskrivning: Föreningen har ca 400-500 medlemmar och innebandyverksamheten bedrivs främst i Liljeholmshallarna och fotbollen utövas bl.a. på Zinkensdamm.

Idrottsförvaltningen

Tidpunkt för intervju: 22 december 2009

Georg Thunström, enhetschef