

A photograph of several swimmers in a pool, captured in motion. The swimmers are wearing dark swim trunks and white swim caps. The water is a vibrant blue, and the pool lane lines are visible. The background shows a yellow and blue structure, possibly part of the pool's edge or a diving board. The overall scene is dynamic and energetic.

Elitidrottens anläggningar

FINANSIERING, KOSTNADER OCH DIALOG MED IDROTTE



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Elitidrottens anläggningar

FINANSIERING, KOSTNADER OCH DIALOG MED IDROTTE



Upplysningar om innehållet:
Nils-Olof Zethrin, nils-olof.zethrin@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013
ISBN/Bestnr: 978-91-7585-027-6
Omslagsfoto: Matton
Produktion: EO
Tryck: LTAB, december 2013

Förord

Kommuner, landsting och regioner har ett grundläggande intresse av att idrotten utvecklas. Idrotten är viktig när den utövas inom ramen för idrottsrörelsen men också när den utövas spontant, som friskvård, som friluftsliv eller i skolan. Vi vet att idrott ger stora samhällsvinster socialt, folkhälsomässigt, ekonomiskt och miljömässigt. SKL vill därför slå vakt om idrottens positiva värden.

Kommuner, landsting och regioner är tillsammans svensk idrotts största finansiärer. Det är på den lokala nivån som idrotten utövas och lokala förutsättningar är avgörande för om idrott blir den kraft den har potential att vara.

Den största andelen av samhällets stöd till idrotten är relaterat till idrottsanläggningar. Det finns nästan inga idrottsanläggningar där inte en kommun är involverad. När idrottens organisationer framför krav på elitidrottsanläggningar ställs kommunerna inför överväganden.

Denna skrift är avsedd att utgöra ett stöd till kommunala beslutsfattare under den första fasen då lokala behov för elitidrotten aktualiseras.

Ledare för arbetet med skriften har varit Nils-Olof Zethrin, SKL. Medverkande i arbetet har varit Madeleine Holm, Helena Linde, SKL, Linda M Andersson, Kristin Skjutar, Louise Torehall, EY, Mattias Claesson, Sportivity och Hugo Blom, Lagerstrand & Blom Konsult AB.

Sveriges Kommuner och Landsting
December 2013

Christer Östlund
Sektionschef, Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Innehåll

3	Förord
6	Bakgrund, syfte och innehåll
7	SKL:s idrottspolitiska ställningstagande
11	Utvecklad dialog mellan kommun och idrott – hur och med vem
12	Idrottskartan på regional och lokal nivå
13	Anläggningskraven
13	Utvecklad dialog – hur och med vem?
15	En kommunal idrottspolitisk plattform – en möjlig grund för utvecklad dialog
16	Kommunala kostnader för idrottsanläggningar
17	Översikt av kommunala kostnader
20	Utmaningar för att skapa helhetsbild
21	Finansieringsmodeller och genomförandeformer
22	Kommunens och idrottsrörelsens roll vid investeringar i idrottsanläggningar
25	Finansieringsmodeller
27	Nyttobaserad finansiering utifrån fördelning av incitament och risker
28	Genomförandeformer
29	Alternativa finansieringsmodeller och genomförandeformer
34	Exempel på idrottsanläggningar med alternativa genomförandeformer
36	Överväganden vid investeringar i idrottsanläggningar med alternativa genomförandeformer
38	Framgångsfaktorer och utmaningar
41	EU-rätt och idrott – en fråga om idrottens särart
41	Statsstöd och idrottsanläggningar
44	Nordisk utblick
51	Vill du veta mer

Bakgrund, syfte och innehåll

Det går att utan större invändningar konstatera att elitidrottens krav på idrottsanläggningar har ökat sett över en längre tidshorisont.

Debatten om elitidrottens arenakrav har intensifierats samtidigt som två olika mönster kan skönjas. För det första har kommuner i flera fall varit lyhörda för elitidrottens anläggningsbehov och varit delaktiga i att utveckla arenabestånden. För det andra har kommunernas tidigare ofta mer självklara ja till att utveckla bestånden kommit att bytas mot en reflekterande process där elitidrottens krav tydligare bryts mot lokala idrottspolitiska mål.

En ny arena eller ombyggnad av arenor för relativt stora belopp är inte självklara investeringar för en kommun. Samtidigt är ofta kommunens delaktighet i finansieringen en förutsättning för anläggningsutveckling, för lokal idrott på hög nivå och för att erbjuda idrottskonsumenter attraktiva arrangemang på åskådarplats eller via media.

Den största andelen av samhällets stöd till idrotten är relaterad till idrottsanläggningar. Det finns nästan inga idrottsanläggningar där inte en kommun är involverad. När idrottens organisationer framför krav på elitidrottsanläggningar ställs kommunerna inför överväganden. En rad frågor behöver besvaras för att fatta välgrundade beslut. Hur samspelar elitidrottens anläggningsbehov med de lokala idrottspolitiska målen? Hur mycket satsar egentligen den egna kommunen på idrott? Vem är den part inom idrotten som kommunen kan föra dialog med? Vilka finansieringsmodeller finns det att välja mellan? Måste alltid kommunen ta den största risken vid anläggningsutveckling

för elitidrotten? Kan idrottsrörelsen själv vara en part vid finansieringen? Hur behandlas frågor om anläggningar hos våra nordiska grannar? Som bakgrund till de olika kapitlen inleds skriften med en sammanfattning av SKL:s idrottspolitiska position. Denna är bland annat grundad i elitidrottens anläggningskrav.

Elitidrottens krav och behov kan ses i ett historiskt perspektiv. Elitidrotten i vårt land har haft en organisatorisk och identitetsmässig bas i en folkrörelsetradition där breddidrott och elitidrott förstås i relation till varandra och som i hög utsträckning subventionerats av offentliga medel. Elitidrotten bedrivs visserligen fortfarande med basen i idrottsrörelsen, men dess identitet och funktion är under omformning med omfattande ekonomisk omsättning och stora tillväxtambitioner. Detta medför att frågor reses om var gränsen går för det kommunala ansvaret gentemot elitidrotten och hur elitidrottens behov av arenor ska finansieras.

Definitioner

Med elitidrott avses här publik arenaidrott som huvudsakligen bedrivs i ett marknadsmässigt samspel mellan olika aktörer vilken i hög utsträckning utövas av professionella idrottare och där tävlandet är säsongsbaserat. Med arena/anläggningskrav avses här de krav som ställs på tävlingsanläggningen för att den ska uppfylla villkor för tävling på nationell eller internationell nivå. De kan avse tävlingsytan, spelar/funktionärs/publika faciliteter och eller andra aspekter, (t.ex. säkerhet, säsongslängder, mediaresurser m.m.) i eller direkt anslutning till anläggningen. Kraven kan också vara grundade i den lokala idrottsorganisationens behov. Kraven ska vidare vara av omfattande karaktär och inte avse normalt underhåll eller mindre omfattande förbättringsåtgärder.

SKL:s idrottspolitiska ställningstagande

SKL:s styrelse har antagit en idrottspolitisk position som underlag för förbundets kontakter med regeringen, svensk idrottsrörelse och myndigheter. Den är också avsedd att utgöra ett stöd till medlemmarna i deras arbete. Den finns formulerad i ett idrottspolitisk positionspapper. Nedan följer en sammanfattning av SKL:s idrottspolitiska position med fokus på elitidrottens anläggningskrav. I sin helhet finns den på förbundets hemsida (<http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/samhallsbyggnad/idrottspolitiskt-positions-papper.html>).

I positionsappret slås fast att idrottsrörelsen är den mest betydelsefulla folkrörelsen när det gäller att öka medborgarnas fysiska aktivitet och främja en god folkhälsa hos befolkningen. Alla medborgare ska ha tillgång till idrott, men det är särskilt angeläget att tidigt ge barn och unga goda motionsvanor.

Också den särskilda roll som idrotten kan spela för människor med funktionsnedsättning och för att underlätta integrationen av invandrade människor från andra länder är av stor betydelse. Ideella idrottsaktiviteter som genom skickliga ledare och tränare bidrar till social sammanhållning och social integrering av sårbara grupper utgör en viktig del av det samlade välfärdsarbetet.

Den potential som tillerkänns idrottsrörelsen för att öka den hälsofrämjande fysiska aktiviteten utnyttjas emellertid inte alltid fullt ut och behöver utvecklas ytterligare. En viktig utgångspunkt är i det avseendet att idrott och motion inte enbart avgränsas till den verksamhet som bedrivs av den organiserade idrottsrörelsen. Även spontana och självorganiserade motionsaktiviteter, friluftsliv och skolans utbildning i idrott och hälsa är verksamheter som bidrar till att stärka befolkningens hälsa. Även om en stor del av idrotten idag utgörs av breddidrott för barn och ungdomar finns det nya tendenser när det gäller hur människor, och särskilt ungdomar, utövar idrott. Allt fler utövar individuella idrottsgrenar i stället för lagsporter. Spontanidrotter, dvs. fysisk aktivitet som utövas utanför den organiserade föreningsidrotten – i parker, på boulebanor, i klätterställningar m.m. – blir allt populärare på den organiserade idrottens bekostnad. Antalet pensionärer ökar starkt och med det ett behov av att skapa möjligheter för nya målgrupper. Att tillhandahålla infrastrukturer som tillgodoser medborgarnas skiftande behov blir därmed en stor utmaning framöver.

I relation till elitidrottens anläggningskrav antog förbundet en komplettering av det idrottspolitiska positionsappretet under 2011. Detta gjordes med anledning av en tydlig ökning av krav kring elitidrottens arenor och behovet av att förbättra dialogen mellan elitidrottens företrädare, klubbar och förbund respektive företrädare för arenaägare: kommuner, arenabolag med flera.

Utgångspunkten för positionen om elitidrottens anläggningskrav är baserad på att den arenabaserade elitidrotten fått allt större betydelse. Elitidrotten har flera positiva effekter genom att stå för förebilder, ökat idrottsintresse för lokal, nationell och internationell idrott, ökat idrottsintresse, stärkt lokal identitet och ökad ekonomisk omsättning inom olika branschnärings. Den mediala bevakningen, idrottsturismen och evenemangsnärings ger betydande bidrag till samhällsekonomin. Därför finns ett bredare samhällsintresse i att elitidrotten får goda förutsättningar att utvecklas.

Kommunerna har inte historiskt sett gett direkt stöd till elitidrott. Däremot har det vuxit fram som förutsättning för elitidrott och som en näringspolitisk investering större satsningar på anläggningar som kommunerna är inblandade i genom en växelverkan mellan idrottsrörelsen, kommuner och näringsliv. Faktum är att det huvudsakligen är kommuner som äger arenorna idag, även om ägarförhållandena varierar något mellan olika sporter.

Kommuner har varierande förutsättningar att tillgodose de krav och önskemål som idrottsrörelsens organisationer ställer. SKL menar att det å ena sidan inte är rimligt när kommunala areaägare med kort varsel ställs inför villkorade krav från flera idrottsklubbar och förbund samtidigt. Å andra sidan kan det vara olyckligt om kommuner saknar resurser och kraft att medverka till finansiella lösningar för elitidrottens fortlevande och utveckling i sin kommun. Det finns således ett ömsesidigt värde för parterna som är viktigt att söka förvalta och utveckla.

Behovet av marknadsmässiga överväganden i relationen mellan kommuner och den arenabaserade elitidrotten

Elitidrottens intäkter kommer från flera källor, främst sponsorintäkter, kommersiell försäljning, publikintäkter och medieintäkter. När en elitidrottsförening/klubb har en betydande ekonomisk omsättning, oavsett associationsform, finns det goda motiv från kommunens såväl som elitföreningen/klubbens sida att den ömsesidiga relationen grundas på marknadsmässiga överväganden. I det avseendet kan det vara betydelsefullt att göra en helhetsbedömning där kommunernas finansiella stöd och subventioner till elitföreningar/klubbar värderas i förhållande till vad det kan bedömas ge tillbaka i form av olika värden för samhällsekonomin och kommunen i form av stärkt varumärke, ökade intäkter för näringslivet inom olika branscher och den inspirerande förebild för barn, ungdomar och vuxna som det utgör, etc.

Arenornas utformning – generella villkor och krav på arenor

Flera olika krav ställs idag på elitidrottens arenor, inte enbart från flera olika idrotters beslutsorgan på såväl klubb som förbunds nivå, utan även från ordningsmakt, media och i viss mån sponsorer/näringsliv. Alla dessa dimensioner formas till en samlad behovsbild kring elitidrottens arenor som kommuner oftast slutligt får bära kostnaden för. SKL menar att när generella krav ställs på elitidrottens arenor, dvs. standarder som gäller för samtliga eller flera klubbar inom en elitidrott, bör följande principer gälla för förbundets framtida möten med elitidrottens företrädare.

Vägledande principer

Nedanstående principer är utgångspunkter för fortsatta överläggningar mellan SKL som arenaägar-/kommunföreträdare och olika idrottsförbund på nationell nivå som SKL ser nödvändiga inom ett antal idrotter.

SKL vill poängtera att arenaägande kommuner givetvis ska fatta beslut utifrån egna förutsättningar och överväganden. Kompletteringen av SKL:s

idrottspolitiska positionspapper syftar till att vägleda i gränsdragningen mellan de arenaägande kommunernas respektive elitidrottens ansvar.

Finansieringsprincipens grunder bör gälla för den arenabaserade elitidrotten. En första utgångspunkt är att kravspecifikationer och regeländringar som beslutas inom elitidrottens nationella eller internationella förbunds nivåer eller motsvarande, och som kräver åtgärdsinsatser från arenaägaren, ska finansieras av kravställaren, dvs. idrotten – förbund, elitförening eller klubb, m.fl.

- Finansieringsprincipens ursprungliga innebörd är att kommuner inte ska behöva höja skatt eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter. SKL menar att innebörden i denna princip även bör vara vägledande för elitidrottens arenakrav. I det sammanhanget bör emellertid beräkningarna på vad de kommunala åtgärdsinsatserna för arenan rimligen kan ge tillbaka för värden till kommunen och dess invånare beaktande.
- Ömsesidig relation. Relationen mellan arenaägande kommuner och den arenabaserade elitidrotten bör präglas av förståelse för varandras förutsättningar och av viljan till att finna samarbetslösningar. Det kan vara viktigt att påminna om att ett idrottsförbund alternativt en elitförening/klubb alltid äger rätten att efterfråga förändringar av en match-/tävlingsarena. En arenaägare äger dock alltid slutgiltigt rätten att besluta om sin medverkan i ändringar alternativt om arenan ska behålla sin rådande prestanda.
- Ekonomiska analyser, kostnads kalkyler och utredningsunderlag. SKL menar att nationella idrottsförbund och/eller elitföreningar/klubbar i så god tid som möjligt bör tillhandahålla adekvata ekonomiska och klimat/miljö-mässiga underlag för de förändringar och kompletteringar som efterfrågas. Kommuner och idrottsförbund kan gemensamt arbeta fram och tillhandahålla exempel på metoder/modeller av finansieringslösningar.
- Framförhållning och reella förutsättningar för förberedelser och förändringsarbete. Krav och önskemål som sätts på idrottsarenorna måste framföras med så god framförhållning som möjligt. En rimlig miniminivå är att mer omfattande krav och önskemål aldrig kan realiseras inom innevarande budgetår. SKL anser att kommuner måste kunna genomföra beviljade förändringar under goda ekonomiska planeringsförutsättningar.

Utvecklad dialog mellan kommun och idrott – hur och med vem

I beslut som rör idrotten är dialogen med idrottsrörelsen central för att kommunen ska kunna fatta beslut som är bra för idrottsrörelsens organisationer, dess medlemmar såväl som ur ett medborgarperspektiv. Detta gäller också anläggningskraven från elitidrotten. Genom att utveckla dialogen med idrottsrörelsen ökar möjligheten till ett bredare beslutsunderlag. För att kunna utveckla en dialog är det viktigt att ha en karta över vilka dialogpartners som finns inom idrottsrörelsen och vilka roller idrottsrörelsens olika delar har.

Riksidrottsförbundets regionala distriktsförbund, DF, är en naturlig dialogpart för kommunen. DF har ett övergripande ansvar att företräda den samlade idrotten lokalt i den region man verkar i och som sådan kan DF också utifrån ett mer övergripande perspektiv se på exempelvis anläggningsfrågorna i kommunen. DF har också ofta personal med ansvar för anläggningsfrågorna. Det är dock inte sällan som anläggningskraven kommer från andra delar av idrottsrörelsen. Ofta är den lokala klubben budbäraren. Den har dels att förmedla krav som formulerats inom ett specialförbund och dels kan den formulera egna behov vilka går utöver specialförbundets krav.

Oavsett vem som kommunen har dialog med är grunden för en utvecklad dialog kommunens politik beträffande idrott. Med en tydlig uppfattning om vad kommunen har för idrottspolitiska mål är det enklare att föra dialog.

Det här avsnittet syftar till att visa vilka de olika aktörerna inom idrottsrörelsen på den lokala och regionala nivån är samt resonera kring hur dialogen med idrotten skulle kunna utvecklas. Som alltid krävs en samlad bedömning i de enskilda fallen.

Idrottskartan på regional och lokal nivå

I många kommuner finns en upparbetad relation och tydliga kommunikationsvägar mellan idrottsrörelsen och kommunen i en rad frågor. Vilka är då aktörerna inom idrottsrörelsen?

Svensk idrott är byggd underifrån. Den breda basen inom svensk idrott är de enskilda idrottsutövarna. De är de enskilda medlemmarna i en idrottsförening. Varje förening är medlem i ett specialidrottsförbund (SF), exempelvis Svenska Fotbollförbundet. En förening kan vara medlem i flera SF, beroende på hur många grenar föreningen har. SF är medlemmar i Riksidrottsförbundet (RF). På den regionala nivån har SF egna specialdistriktsförbund (SDF), exempelvis Stockholms Ishockeyförbund där föreningarna inom ett visst geografiskt område finns. Antalet sådana regionala SDF kan variera mellan idrotterna. Exempelvis har fotbollen 24 distriktsförbund, medan tennisförbundet har sju större regioner.

För att ge stöd och service åt föreningar och de olika SDF finns också RF:s 21 distriktsidrottsförbund (DF), exempelvis Värmlands Idrottsförbund. Som den samlande idrottsorganisationen inom ett visst geografiskt område har DF en roll som idrottspolitisk företrädare. DF samverkar med exempelvis landsting och länsstyrelser, men även med kommuner. En annan viktig uppgift är att stödja SDF och föreningar med rådgivning inom föreningsjuridik, finansiering och skatter, jämställdhet, ungdomars delaktighet, antidoping, försäkrings- och anläggningsfrågor med mera.

I just fallet med elitidrottens krav på anläggningar måste man också komplettera aktörskartan med elitklubbarna som en egen grupp. Det är ju de som sportsligt avancerat och ofta är det de som framför de ökade kraven. De är ofta med i en egen intresseförening, eller har ett eget bolag, som driver de just för elitklubbarna gemensamma frågorna, exempelvis Svensk Elitfotboll (SEF). I de större idrotterna är det inte heller ovanligt att det är SF:s internationella förbund som satt reglerna för arenorna i deras reglemente. Därför är också kraven hänförliga till den typen av reglemente och kan vara svåra för det svenska förbundet att förändra.

Den här organisationskartan kan vid en första anblick te sig något snårig och krånglig. Det kan den också vara. Det kan ju faktiskt komma ökade krav inte bara från en idrott utan från flera samtidigt. Det är också så att de olika distriktens förmåga och storlek varierar. På några ställen och inom några idrotter finns anställd personal som hanterar exempelvis anläggningsfrågor i distriktet, medan det inom andra idrotter inte alls finns den typen av resurser. Fotbollen har den mest utbyggda regionala och lokala organisationen.

Anläggningskraven

Vilken aktörs anläggningskrav har en kommun att förhålla sig till när det gäller elitidrott och med vem ska kommunen prata? Det är värt att påpeka att de olika specialförbunden är fristående i förhållande till varandra och att de enskilda föreningarna har att förhålla sig till vad som gemensamt bestämts inom det egna förbundet. DF har inte mandatet att ändra specialförbundens krav. Centralt för kommunen är att sätta sig in i vilka krav som gäller för respektive idrott och för vilken nivå som de avser. I sammanhanget är det också värt att påpeka att man måste skilja på de krav som ett förbund har beslutat om ska gälla och de andra strategier som förbunden kan ha rörande anläggningsutveckling. Det kan nämligen förekomma att detta blandas samman. Vidare är det också viktigt att skilja mellan förbundens strävanden och de ytterligare behov av anläggningsutveckling som den lokala elitklubben kan ha. Sedan är det upp till kommunen att ta ställning till vilken nivå som anläggningen ska vara anpassad och till hur kommunen ska vara en part i anläggningsutvecklingen.

Utvecklad dialog – hur och med vem?

Kan en ökad dialog mellan kommun och idrott lösa alla utmaningar som finns med elitidrottens ökade anläggningskrav? Svaret är troligen nej. Åtminstone inte som enda åtgärd. Men dialog kan öka insikter och skapa förståelse för de olika rollerna och perspektiven som i sin tur stärker de beslutsprocesser som behövs för att fatta väl avvägda beslut. Idrottsrörelsens olika parter behöver kunskap om hur kommunen resonerar kring elitidrotten och idrotten i kommunen. Kommunen behöver kunskap om de krav som elitidrotten har på sig när det gäller anläggningar.

I den bästa av världar är RF:s distrikt (DF) den mest naturliga övergripande dialogparten för kommunen, förutom den enskilda föreningen som kommunen troligen först möter. DF har ett övergripande ansvar att företräda den samlade idrotten i den region man verkar i och som sådan kan de också utifrån ett annat, mer övergripande, perspektiv se på anläggningsfrågorna i

kommunen. DF har också ofta personal med ansvar för anläggningsfrågorna. Så sett utifrån en allmän bild så skulle DF vara mest effektiv som dialogpartner.

DF, som den samlade idrottsorganisationen som företräder idrotten inom det geografiska området, har å ena sidan ett ansvar att föra dialogen med de olika idrotterna inom den enskilda kommunen för att skapa en gemensam plattform för vad idrotten ser som viktigt i just den kommunen. Å andra sidan har förstås de regionala SDF kanske den bästa informationen och kunskapen om vad som krävs i just deras enskilda idrott. De enskilda SDF:en riskerar dock att bli särintressen för sin sak, visserligen i linje med deras eget formulerade uppdrag, men som särintresse i förhållande till en kommuns samlade idrottssatsningar och i förhållande till andra idrotter. Som ofta med särintressen finns risk för att det blir den starkaste rösten eller det på andra sätt starkaste särintresset som vinner gehör.

Ur kommunens perspektiv skulle man därför oftare kunna bolla tillbaka frågan till hela idrotten för synpunkter och efterfråga en gemensam syn från idrottsrörelsen i stort. En ökad anläggningsinvestering utifrån en enskild idrotts ökade krav kan även för andra idrotter vara viktig för att skapa utrymme för bättre anläggningar. Helt enkelt ge bättre förutsättningar än vad som annars skulle vara fallet i den enskilda kommunen. I andra fall skulle en stor elitplaneringsinvestering äta upp för mycket av resurserna för övriga idrotter.

DF har redan rollen som samlade aktör för idrotten, och eftersom idrottsrörelsen är byggd på demokrati har också den enskilda idrotten genom sitt medlemskap i DF möjlighet att påverka. DF har i sitt uppdrag rollen att lyfta blicken och se vad som är bra för den samlade idrotten i kommunen eller regionen. Kommunen kan bättre utnyttja den rollen och använda DF som dialogpartner i den här typen av frågor och därmed få tillbaka en idrottsgemensam syn på frågan.

En fråga som kan ställas är om man genom att först vända sig till DF också rundar den klubb som det aktuella anläggningsbeslutet berör och skickar beslutet längre bort?

Kommunen kan förstås också inhämta särskild kunskap och information i dialog med den elitklubb det handlar om för att också få en förstahandsinformation om de krav som ställs och varför. Det kommunen vinner på att involvera fler är ett bredare och mer underbyggt underlag till beslutet.

Slutgiltigen kan konstateras att visst är det så att elitklubbarna i kommunerna i vissa fall har en särställning vad gäller relationerna med kommunen. Detta utifrån såväl en roll, eller kanske ibland rent av status, som elitklubben åtnjuter. Det kan också vara rent affärsmässigt orienterade relationer där

kommunen finns med som sponsor och eller partner på andra sätt. En sådan relation kan vara viktig att bibehålla, men det kan också vara svårt att ju närmare relation man har från kommunens sida att samtidigt fatta tuffa beslut som påverkar den aktuella klubben.

En kommunal idrottspolitisk plattform – en möjlig grund för utvecklad dialog

En god utgångspunkt för en strukturerad dialog är en tydlig förankring i den egna kommunens politik för idrottsområdet. Detta är särskilt viktigt i frågor som handlar om förhållningssättet till krav som relaterar till elitidrottens behov och vilja till utveckling av verksamheten. Detta kan aktualisera behovet av en idrottspolitisk plattform som lägger fast hur kommunen ser på idrotten lokalt. I ett idrottspolitiskt program kan elitidrottens roll och status i kommunen sättas i ett bredare sammanhang än ”bara” som elitidrott. Alltså hur elitidrotten förhåller sig till exempelvis den breda idrottsrörelsen.

Ett idrottspolitiskt program kan göra den kommunala politiken transparent och lättare att förhålla sig till, även gällande elitidrottens anläggningskrav.

Ett idrottspolitiskt program kan med fördel arbetas fram i dialog med idrottsrörelsen och så sker på flera håll. Också i det perspektivet har RF:s distrikt, DF, en roll att spela.

I sammanhanget är det värt att påpeka att en kommun naturligtvis kan arbeta både strategiskt och målinriktat med idrottsfrågor utan att ha samlat dessa i ett särskilt idrottspolitiskt program. Det centrala är de är formulerade i ett sammanhang som gör att anläggningssatsningar kan relateras till de lokala målen för främjande av idrott och fysisk aktivitet.

Hur gör man i de fall då det faktiskt är både bråttom och oväntat? Ska man då följa dialogen med alla eller ska man gå på det som den enskilda idrottsklubben säger eller för fram? Ett system som beskrivs ovan kan förstås kräva såväl framförhållning som planering för att vara riktigt effektivt och ”på riktigt”. Men med ett utbyggt system kring dialogformer och en redan fastställd idrottspolitisk plattform bör möjligheterna till snabba beslut inte vara mindre.

KAPITEL 3

Kommunala kostnader för idrottsanläggningar

När idrottspolitik diskuteras är det ofta den statliga idrottspolitiken och dess relation till idrottsrörelsen som står i fokus. Det förefaller då som att idrottsrörelsens aktörer inte bara tillhör de viktigaste och mest tongivande aktörerna utan att idrottspolitik är synonymt med statligt stöd till idrottsrörelsen. Kommunernas roll kommer inte sällan i skymundan. Det finns flera skäl till detta. En anledning är att det finns en statligt formulerad idrottspolitik och att summorna som avsätts till idrottsrörelsen är tydliga i statsbudgeten. Motsvarande tydlighet finns inte alltid hos kommunerna.

Det statliga anslaget till idrottsrörelsen är 1,7 miljarder kronor. Idrottsrörelsen har dock flera finansieringskällor. Vid sidan om idrottens egenfinansiering står kommunerna för en betydande andel av finansieringen. Det råder dock en viss osäkerhet om hur stora summor som kommunerna lägger på idrotten. En avgörande skillnad som försvårar jämförelsen mellan statligt och kommunalt stöd på idrottsområdet är att det statliga stödet går till den organiserade idrottsrörelsen, medan det kommunala stödet går till idrottande och fysiska aktiviteter oavsett om det äger rum i skolan, som oorganiserad fritidsaktivitet eller inom ramen för idrottsrörelsen. Detta betyder att lokalt stöd till idrottande ska ses i ett bredare sammanhang och att lokal idrottspolitik inte enbart har en relation till idrottsrörelsen.

Detta avsnitt avser att fördjupa bilden av hur mycket kommunerna totalt lägger på idrottsanläggningar. Trots att den totala bilden för just idrottsanläggningar inte kunnat skapas kan ändå inledningsvis konstateras att kommunernas stöd till idrottsanläggningar utgör den största andelen av det totala offentliga stödet till idrotten. Detta betyder att det är genom olika typer av satsningar på anläggningar som kommunerna kan utöva ett stort inflytande över hur lokala idrottspolitiska mål kan uppnås.

Detta avsnitt avser vidare att lägga grunden för fortsatta lokala fördjupningar kring att beskriva och analysera stöd till idrott i syfte att bidra till kunskapsbaserade idrottspolitiska processer.

Översikt av kommunala kostnader

Kommunernas totala kostnader 2012 för egentlig verksamhet uppgick till nära 500 miljarder kronor. Av dessa gick cirka 5 procent till kultur- och fritidsverksamhet, drygt 25 miljarder kronor. Inom fritidsverksamheten står idrotts- och fritidsanläggningar för den största andelen, nära 70 procent av de totala fritidskostnaderna. Med idrotts- och fritidsanläggningar avses idrottsplatser, sporthallar, bad, friluftsför- och fritidsanläggningar samt småbåtshamnar. Däremot inte fritidsgårdar, kommunala parker, lekplatser och naturområden.

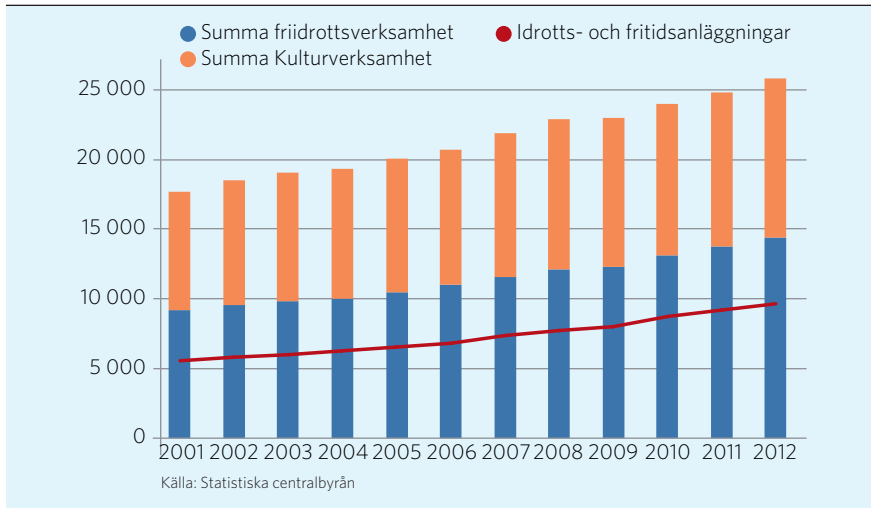
Stöd till fritidsföreningar och allmän verksamhet inom fritidsområdet utgör ca 17 procent och resterande 15 procent är kostnader för fritidsgårdar. Det är inom stöd till fritidsföreningar och allmän verksamhet inom fritidsområdet som direkt stöd till idrottsföreningar ryms.

Kommunernas stöd till idrottsföreningar kan delas upp i direkt kontant stöd, föreningsbidrag, drift och underhåll av kommunala anläggningar, investeringar i nya anläggningar, indirekt stöd via subventionerade lokalhyror och övriga bidrag.

I officiell statistik finns uppgifter om kommunernas driftskostnader för kultur och fritidsverksamhet. Kommunerna rapporterar in uppgifter till SCB årligen i det så kallade räkenskapsammandraget. Där delar man in fritidsverksamheten i allmän fritidsverksamhet, idrotts- och fritidsanläggningar och fritidsgårdar.

DIAGRAM 1. Kostnader för kultur och fritid

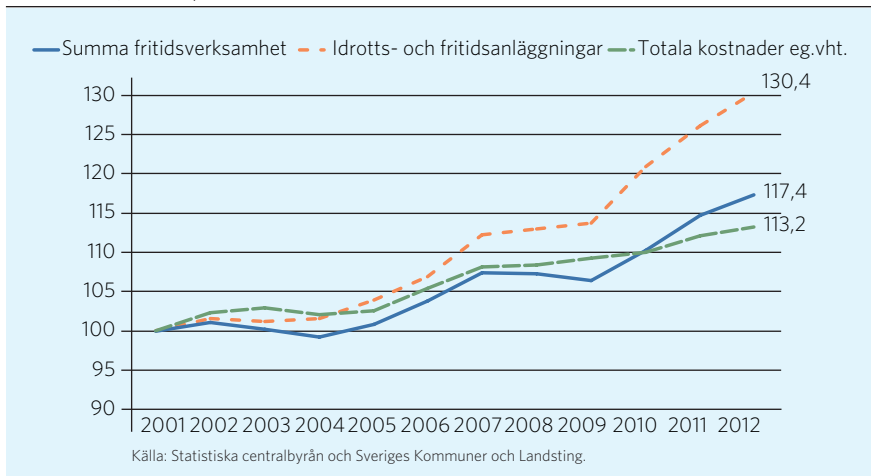
Tkr, löpande priser



Tittar man på kostnadsutvecklingen för idrotts- och fritidsanläggningar i löpande priser så har de ökat med 74 procent mellan 2001 och 2012. En stor del av kostnadsökningarna består av ökade priser och löneökningar. Om man justerar kostnadsutvecklingen för dessa pris- och löneökningar får man en lägre ökningstakt.

DIAGRAM 2 Kostnadsutveckling i fasta priser

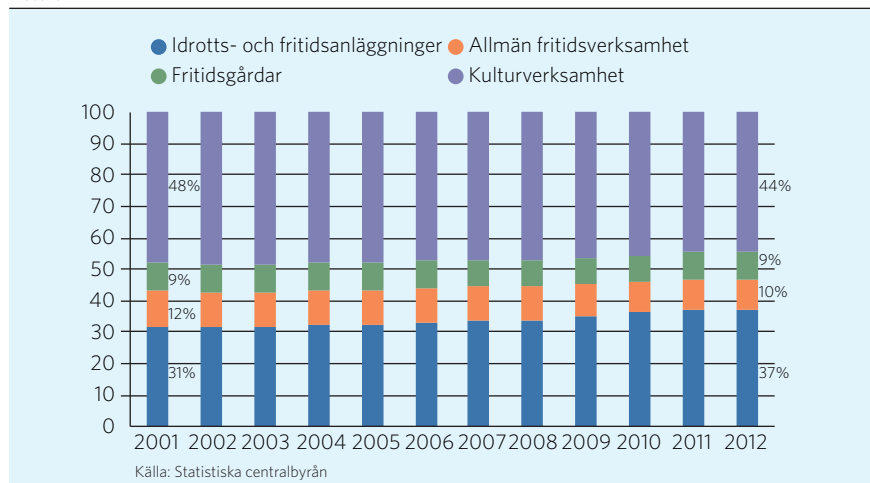
Index 2001 =100, i 2012 års priser



När man renser bort prisförändringar från kostnadsutvecklingen har kommunernas kostnader för idrotts- och fritidsanläggningar ökat med 30 procent sedan 2001. Det innebär att resurserna till idrotts- och fritidsanläggningar har ökat mer än den genomsnittliga kostnadsutvecklingen. Denna ökning kan spegla ökade satsningar på idrottsrörelsen och tillhandahållande av mer avancerade anläggningar, men kan delvis också hänga samman med att kostnader för idrottsanläggningar tidigare relaterades till skolans behov av idrottsanläggningar varvid kostnader för idrottsanläggningar som också nyttjades på fritiden kom att redovisas i andra sammanhang. Kostnaderna för fritidsverksamhet har också ökat mer än genomsnittet. De har ökat med 17 procent utöver priser och löneökningar. Inom fritidskostnaderna är det kostnaderna för idrotts- och fritidsanläggningar som ökat mest.

DIAGRAM 3: Andel av totala kostnader inom Kultur och fritid

Procent

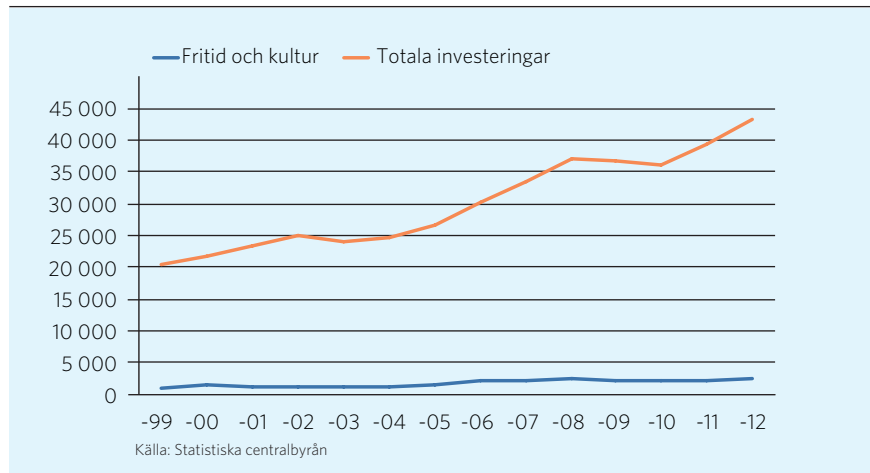


Idrotts- och fritidsanläggningar har ökat från att utgöra 31 procent av totala kostnader för kultur och fritid år 2001 till 37 procent år 2012. Kostnaderna för fritidsgårdar har en oförändrad andel av totalkostnaderna medan allmän fritidsverksamhet har minskat något.

I kommunernas räkenskapsammandrag finns även uppgifter om investeringar. Detaljnivån är totala investeringar i fritid och kultur, dock inte specifikt till idrottsanläggningar. För att få mer information om detta krävs intervjuer eller specialstudier av enskilda kommuners investeringsredovisning. Sannolikt utgör dock idrottsanläggningar den största andelen av totala investeringsutgifter.

DIAGRAM 4 Investeringsutgifter totalt och för fritid och kultur

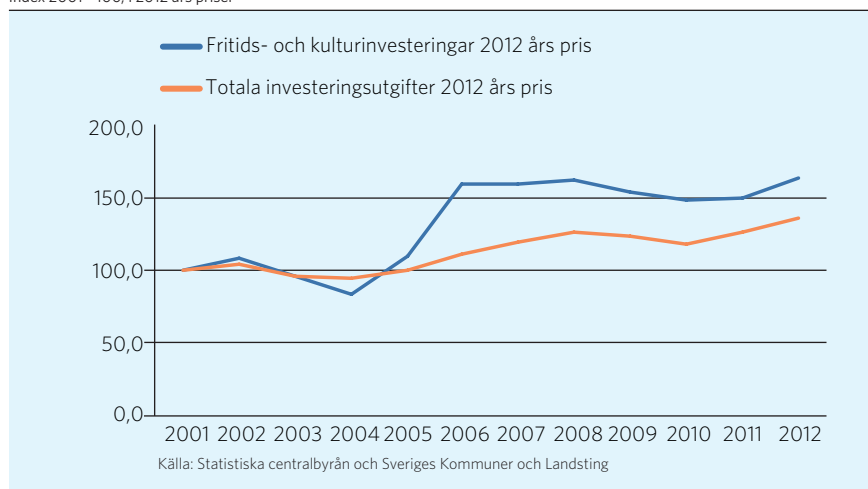
Tusen kronor



Investeringarna i fritid och kultur har ökat från ca 1 miljard 1999 till 2,6 miljarder år 2012. Tittar man på procentuella utvecklingen för investeringsutgifterna har fritid och kultur ökat mer än totala investeringsutgifterna.

DIAGRAM 5 Investeringsutgifter utveckling i fasta priser

Index 2001 =100, i 2012 års priser



Andelen investeringar i fritid och kultur av totala investeringar har varit i stort sett oförändrad under senaste åren. De har varit mellan 4 och 7 procent och nu senast 2012 motsvarade investeringarna i fritid och kultur drygt 6 procent av totala investeringar i kommunerna.

Utmaningar för att skapa helhetsbild

Ovanstående bidrar till väsentliga delar av en helhetsbild av det kommunala stödet till idrotten, men det åskådliggör inte stödet till idrottsrörelsen. Det fångar inte in andra betydande delar av stödet till idrotten som exempelvis kan relateras till personal vid anläggningar som i praktiken stöder idrottsföreningarna, hyressättningar och lokalsubventioner.

Ur befintlig officiell statistik för det kommunala området kan man dra slutsatser för riket som helhet, över tid och möjligen också relationer mellan olika delar inom kultur- och fritidsområdet. För en mer utförlig och rättvisande bild över hur stora resurser som idag satsas på t.ex. idrottsföreningar eller idrottsanläggningar krävs vidare utredning om det ens är möjligt att ta fram uppgifter som beskriver hur mycket totalt som satsas med tanke på frivilliga insatser, subventioner av lokaler, utrustning och material samt medfinansiering från privata näringslivet. Det finns idag särskilda nyckeltalssamarbeten inom området. En möjlighet är att studera dessa och med utgångspunkt från de uppgifterna dra slutsatser om helheten. En annan möjlighet är att man inleder ett sådant jämförelseprojekt där man arbetar för att få jämförbara uppgifter om t.ex. hyressättning och subventioner.

Finansieringsmodeller och genomförandeformer för elitidrottsanläggningar

Idrottsanläggningar kräver stora investeringar. Vanligtvis är det kommunerna som står för dessa investeringar i syfte att stödja idrottsverksamheten.

Idrottsrörelsen strävar efter att utveckla sin verksamhet. När idrottens organisationer sätter fokus på att skapa förutsättningar för elitidrott handlar det om bättre förutsättningar för tävlande och att öka värdet av arrangemangen. Det innebär att anläggningarna behöver utvecklas för att uppnå högre krav på t.ex. kvalitet, kapacitet, säkerhet och mediabevakning. Sådana krav driver inte sällan ytterligare investeringar i anläggningar. Antingen behöver nya anläggningar uppföras eller behöver de befintliga byggas om eller ut. Exempel är de skärpta arenakraven för elitfotboll som träder i kraft 2014. Dessa har drivit på byggnation och upprustning av ett flertal arenor i landet. Kommunen får ofta stå för denna typ av investering. Exempel från hösten 2013 är Falkenberg där Falkenberg FF gått upp i Herrallsvenskan i fotboll varvid följer mer omfattande arenakrav, eller processer i Halmstad kring framtida arenabehov för Halmstads BK. Båda har tydliga relationer till investeringsbehov där kommunen är en central part och där arenabehoven både har kopplingar till Fotbollförbundets omfattande arenakrav och klubbarnas önskemål att utöver arenakraven också utveckla sina arrangemang för att öka

sina intäkter. I sammanhanget är det värt att påpeka att ökande krav på elitidrottsanläggningar gäller en rad olika idrotter.

Vid investeringar i större anläggningar, så som idrottsanläggningar, finns ett flertal olika tänkbara lösningar. Utformning och val av finansieringsmodell och genomförandereform är viktiga delar i beslutsfattandet, i planeringen och vid genomförandet av projekten. Dessa har stor inverkan på det framtida resultatet i form av kvalitet och ekonomiskt resultat. De kan också ha en betydelse för hur kommunen i framtiden kommer att handskas med anläggningen när den lokala idrottsklubbens sportsliga förutsättningar och följande attraktionskraft kan ha förändrats. Genomförandereformen behöver skraddarsys efter det aktuella projektet med hänsyn till t.ex. vilka mål som finns för projektet och anläggningen, balans av incitament för ingående parter och tydlig koppling mellan risk och rådighet mellan parterna. Dessa aspekter är viktiga både under uppförandet av anläggningen och under driftsperioden över tid.

Syftet med detta kapitel är att ge en övergripande bild över vilka alternativ som finns för kommunerna i form av finansieringsmodeller och genomförandereformer samt att avslutningsvis åskådliggöra ett antal framgångsfaktorer samt risker och problem. Detta kapitel ska inte läsas som innehållande rekommendationer eller anvisningar. Avsnittet är framförallt inriktat på större projekt som syftar på tillkomsten av nya anläggningar, men det kan också användas som utgångspunkt vid större ombyggnationer av befintliga anläggningar.

Kapitlet inleds med en beskrivning av de roller kommuner och idrottsföreningar kan ha vid investeringar i idrottsanläggningar. Därefter beskrivs ett antal finansieringsmodeller och traditionella genomförandereformer för idrottsanläggningar samt alternativ till dem. Med alternativa finansieringsmodeller och genomförandereformer menas lösningar som innebär en utökad samverkan mellan parterna genom t.ex. delade incitament och risker. Slutligen beskrivs olika överväganden för genomförande av projekt med alternativa genomförandereformer samt vilka framgångsfaktorer och utmaningar som finns.

Den läsare som vill orientera sig ytterligare kan hitta ingångar till detta via lästipsen i slutet av denna skrift.

Kommunens och idrottsrörelsens roll som intressenter vid investeringar i idrottsanläggningar

Det finns två huvudsakliga sätt att genomföra investeringar i idrottsanläggningar som kan renodlas som att: antingen kan kommunen initiera investeringen och vara den upphandlande parten eller så kan investeringen initieras

från idrottsrörelsen varvid kommunen agerar som intressent. I praktiken är det ofta en kombination av dessa.

Kommunen initierar investeringen och agerar upphandlare

Kommuner är beställare av flera olika typer av infrastruktur och är vana vid att upphandla olika typer av projekt. Jämfört med en idrottsorganisation har kommuner vanligtvis starkare kompetens inom exempelvis upphandlingsfrågor, juridiska frågor och tekniska frågor.

Att tillhandahålla idrottsanläggningar för elitidrott är inte en kommunal skyldighet, tillskillnad mot förhållandena inom skol- och biblioteksområdet. Däremot är tillhandahållandet av idrottsanläggningar för barn- och unga, breddidrott, skolidrott och andra fysiska aktiviteter ofta något som samspeglar med lokala politiska prioriteringar. Förutsättningarna för elitidrott och effekterna av den korresponderar dock inte nödvändigtvis främst med de idrottspolitiska målen. Den kan istället korrespondera med andra mål, såsom marknadsföring av kommunen, stärkande av lokal identitet eller tillväxtfrågor. Detta kan bidra till att det inte är helt tydligt var inom den kommunala organisationen som anläggningsutvecklingen initieras och vilka politiska prioriteringar som den svarar mot.

Utifrån en kommuns planeringsansvar kan anläggningsutveckling ses ur ett brett perspektiv. Perspektiven kommer inte nödvändigtvis från idrottspolitiska överväganden utan kan sättas i relation till andra syften som är viktiga för kommunen, t.ex. för turism genom konserter, konferenser, kongresser osv. Kommunen har då ett stort inflytande över anläggningens funktioner och kan även välja att ta in externa parter för att driva någon eller några av dessa.

Idrottsföreningars förmåga till konkret stöd i form av finansiering är vanligtvis begränsad. I avsnittet om finansieringslösningar nedan beskrivs möjliga sätt att finansiera idrottsanläggningar ytterligare.

Vem kan ta risk?

Syften med detta avsnitt är att ge en översikt över finansieringsmodeller och genomförandeformer för tillkomsten och utvecklingen av idrottsanläggningar. På grund av att det kommunala engagemanget är påtagligt när det handlar om idrottsanläggningar är en spridd uppfattning att visserligen kan idrottsrörelsens aktörer vara ekonomiskt involverade i anläggningarnas utveckling men att kommunen i slutändan alltid sitter med "Svarte Petter", det vill säga att kommunen blir tvungen att ekonomiskt involveras än mer när idrottsrörelsens parter inte klarar av sina åtaganden. Detta behöver dock inte vara fallet.

Idrottsrörelsen initierar anläggningsutvecklingen

När ett projekt initieras från en privat aktör eller idrottsförening blir kommunens roll att vara intressent. Idrottsrörelsen är då den part som samlar övriga parter, t.ex. kommun, byggbolag och drift- och underhållsleverantör, för genomförande av projektet. Kommunens ekonomiska engagemang ska ske i enlighet med statsstödsreglerna och till marknadspris för att inte riskera otillåtet statsstöd (se vidare i kapitlet om EU-rätt och idrott). Kommuner har rätt att ge olika typer av bidrag till föreningar men när det gäller större investeringar där det kanske också finns en kommersiell del är det viktigt att säkerställa att bidraget är tillåtet. Kommuner kan t.ex. bidra till investeringar i kulturverksamhet och till uppförande av idrottsarenor. Förfrågan om investering bör baseras på ett prospekt i likhet med annan extern finansiering som kommunen får ta ställning till.

Enligt resonemanget ovan är det lämpligt att den part som har mest erfarenhet, eller har mest rådighet över risker, är den som också driver investeringen. En utmaning vid ett upplägg där idrottsrörelsen är drivande kan därför vara att den aktuella idrottsorganisationen inte är tillräckligt rustade för det och därmed tar på sig för mycket risk. Hur väl rustad idrottsorganisationen är för att driva investeringen skiljer sig dock mycket mellan olika aktörer och projekt och är något som behöver tas hänsyn till från fall till fall.

KOMMUNEN BEHÖVER INTE ALLTID SITTA MED SVARTE PETTER

För att inte kommuner ska ta på sig för mycket ansvar, och därmed risk, i projekt är det viktigt att fördela de projektrisker de själva inte kan eller vill ansvara för till andra. Banker och andra liknande finansiella aktörer kan hantera vissa risker. Därmed kan det finnas skäl för en kommun att överväga vem som ska ta risken vid det aktuella projektet. Banker och andra liknande finansiella aktörer är vanligtvis bra på att identifiera, allokera och över tid följa upp projektrisker samt säkerställa att parter involverade i projektet faktiskt bär risker. I ett sk Offentlig Privat Samverkan (OPS) -projekt bär banken faktiskt risk i den mån banken redan från början varit inblandad i att sätta upp riskallokeringen och fått möjlighet att säkerställa att projektet är hållbart affärsmässigt. Banken behöver också tillse att rätt intern kompetens för den här typen av finansiering engageras (project finance eller structured finance avdelningar). Kostnaden för den här typen av projektf finansiering är vanligtvis högre än för traditionell lånefinansiering pga. att en högre räntemarginal åsätts vilken i sin tur beror på hur mycket risk banken faktiskt bär över tid. Avgörande är även vad som händer vid utträde ur avtalen, antingen pga. att någon frivilligt lämnar i syfte att avyttra sin del till någon annan eller som följd av en eventuell konkurs.

Finansieringsmodeller

Oavsett vilken roll kommunen och idrottsrörelsen har finns olika typer av finansieringslösningar som kan vara aktuella. Olika parter kan gå in som finansierare, några exempel beskrivs kort i nedan.

Anslagsfinansiering

Anslagsfinansiering är huvudregeln för vägar och byggnader, det vill säga infrastrukturinvesteringar och innebär att investeringen utgår från kommunens investeringsbudgetar som huvudsakligen finansieras av skatter. Genom anslagsfinansiering budgetprövas investeringarna i idrottsanläggningar och prioriteras i likhet med andra utgifter.

Banker - Lånefinansiering

Utöver anslagsfinansiering kan kommuner även finansiera investeringar genom att låna kapital vilket också prövas i den ordinarie budgetprocessen.

EU-medel och statliga medel

För vissa typer av anläggningar är det möjligt att använda EU-medel, Norrporten Arena i Sundsvall är ett exempel där ca en tredjedel av finansieringen kom från EU.

Hyresgäster

Intäkter från hyror är ett sätt att finansiera anläggningar, t.ex. hyra av tider för att nyttja anläggningen eller för lokaler inom anläggningen så som restauranger. Det finns arenor där ett fastighetsbolag har byggt kontorslokaler i anslutning och därmed bidragit till investeringsbudgeten, ett sådant exempel är Norrporten Arena i Sundsvall.

Föreningar och brukare

Idrottsklubbarna som ska bedriva verksamhet i anläggningen kan bidra till finansieringen genom att vara hyresgäster.

Investeringar kan också finansieras genom brukaravgifter eller genom att brukarna själva betalar för att använda anläggningen. Detta upplägg används för transportinfrastruktur genom t.ex. vägtullar. För idrottsanläggningar är det ofta idrottsklubbarna som tar emot intäkterna från exempelvis entréavgifter och media.

Övrig privat medfinansiering

Det är även möjligt för privata investerare att gå in med kapital i idrottsanläggningar. I vissa fall kan detta ske genom donationer. Ett vanligt exempel

för större arenor är att sälja arenanamnet under en viss tid. Även byggbolag kan gå in med finansiering. Offentlig Privat Samverkan, OPS, är ett sätt att inkludera privat finansiering där privata aktörer, ofta byggbolag eller driftbolag, går in och finansierar delar av projektet. OPS är dock inte huvudsakligen en finansieringslösning, den privata finansieringen är främst ett incitament för ökad effektivitet och leveranssäkerhet genom risköverföring.

Typer av finansiering

Olika typer av finansieringslösningar är förknippade med olika typer av säkerheter och risker. Nedan ges några vanliga exempel.

Lånat kapital

Generellt är det lånade kapitalet det första att betalas tillbaka då det är en prioriterad skuld, detta minskar risken och gör det billigare. Dock är olika typer av lån är förknippade med olika risknivåer och kostar därför olika mycket. Ett lån av senior karaktär (motsvarande "vanligt" lån) innebär att det är förenat med låg risk för långivare bl.a. för att låntagaren har högsta prioritet i det fall låntagaren får bekymmer med betalningar. Den som lånar ut ett lån av junior karaktär (motsvarande "topplån") är en lägre prioriterad gäldenär varvid risken blir större, och räntan högre.

Privata aktörer får betala en högre ränta i samband med lånefinansiering än vad offentliga aktörer gör när de lånar pengar på grund av att bankerna bedömer offentliga aktörer som mycket säkra låntagare då skatteintäkterna säkerställer betalningsförmågan.

Eget kapital

Eget kapitalet innebär högst risk. Vid privat medfinansiering i t.ex. OPS-projekt går den privata parten, utöver lånefinansiering, även in med eget kapital. Då tillkommer avkastning på dessa medel vilken ingår i finansieringskostnaden som avkastning på eget kapital. Denna avkastning är högre än låneräntan och andelen eget kapital hålls därmed ofta till ett minimum för att hålla nere finansieringskostnaden.

Hybrider

Hybrider innebär en slags blandning av eget kapital och lånat kapital och har en kostnad som är högre än en "vanlig" ränta men lägre än avkastning på eget kapital.

Projektfinansiering

Projektfinansiering är en finansieringsform som är lämplig för projekt eftersom det vanligtvis inte finns någon tillgång att ha som säkerhet när lånen tas. Istället är det projektkontraktet som utgör säkerheten.

Vid OPS-projekt använder de privata aktörerna de långsiktiga OPS-kontrakten med den offentliga aktören som säkerhet när de ska låna. Då bedöms projektet inte som lika riskfyllt och räntenivån blir lägre. Det kan vara lämpligt att denna typ av finansiering går via bankernas huvudkontor då de lokala bankkontoren inte alltid har den typen av erfarenhet eller kompetens som krävs vid OPC-projekt.

Nyttobaserad finansiering utifrån fördelning av incitament och risker

Vilken finansieringslösning som är mest lämplig för ett aktuellt projekt beror på vilka aktörer som är involverade i projektet och deras förutsättningar bland annat avseende finansiell styrka och kreditvärdighet. För att avgöra vilken part som kan vara mest lämpad att finansiera kan en kartläggning göras som utgår från vilken nytta som skapas beroende på vilken part som bär vilka risker samt vilka incitament som skapas. Detta kan göras genom tre huvudsakliga steg:

- › Identifiera vilka parter som är involverade i projektet.
- › Kartlägg vilka incitament de olika parterna har för ett effektivt genomförande.
- › Kartlägg vilka risker de olika parterna bär och vilket ansvar de har.

Tabellen nedan visar några exempel på parter, incitament och risker.

TABELL 1. Finansieringslösningar

Exempel på involverade parter.	<ul style="list-style-type: none"> › Kommun. › Idrottsorganisation. › Långgivare. › Entreprenörer.
Exempel på incitament för effektivitet för involverade parter.	<ul style="list-style-type: none"> › Incitament för användande av anläggningen. › Incitament för återbetalning av lån. › Incitament för att leverera i tid. › Incitament för marknadsföring. › Incitament för avkastning på investerade medel. › Incitament för innovation och utveckling.
Exempel på risk och ansvarstagande.	<ul style="list-style-type: none"> › Framtagande av krav. › Finansiellt ansvar. › Operationellt ansvar. › Ansvar för opinion. › Betalningsansvar. › Ansvar för myndighetstillstånd. › Utförandeansvar.

Genomförandeformer

Traditionella genomförandeformer

Det finns ett antal traditionella genomförandeformer som används för genomförande av infrastrukturprojekt, däribland idrottsanläggningar. Med genomförande av projekt menas i detta sammanhang större investeringar, antingen genom att en ny anläggning uppförs eller en större upprustning av en befintlig anläggning. Investeringen ska tillföra ett värde snarare än att upprätthålla anläggningens värde, t.ex. genom löpande underhåll. Genomförandeformerna skiljer sig främst åt vad gäller graden av delaktighet och nyttjande av kompetens hos privata aktörer eller leverantörer samt risk och ansvarsöverföring parterna emellan. De traditionella genomförandeformerna som används i Sverige för nybyggnadsprojekt är utförandeentreprenad, totalentreprenad, funktionsentreprenad och funktionsentreprenad med helhetsåtagande. Dessa illustreras i Figur 1¹ och beskrivs kortfattat nedan.

Utförandeentreprenad

Vid en utförandeentreprenad ansvarar beställaren för detaljprojektering och handlar därefter upp en entreprenör för utförandet. En entreprenör ansvarar sedan för byggproduktionen och eventuella kompletteringar av detaljritningar. Generalentreprenad är en form av utförandeentreprenad där en generalentreprenör upphandlas som sedan ansvarar för all annan upphandling och samordning av underentreprenörer. En delad entreprenad innebär att alla entreprenörer handlas upp var för sig. Utförandeentreprenaden är fortfarande den mest använda typen i Sverige, ca 85%² av alla entreprenader är av denna form, och det är här den största erfarenheten finns.

Totalentreprenad

Beställaren handlar upp en entreprenör som ansvarar för både detaljprojektering och utförande. Entreprenören är ansvarig för upphandling och samordning av andra underentreprenörer. Förfrågningsunderlaget ska vara baserat på funktionskrav, dvs. beskrivningar av vilken funktion som önskas, i stället för krav på utföranden och lösningar som vid utförandeentreprenader.

Funktionsentreprenad

Vid funktionsentreprenad ingår även ett underhållsåtagande efter att anläggningen tagits i bruk, vilket kan ses som ett steg mot ett livscykelåtagande. En en-

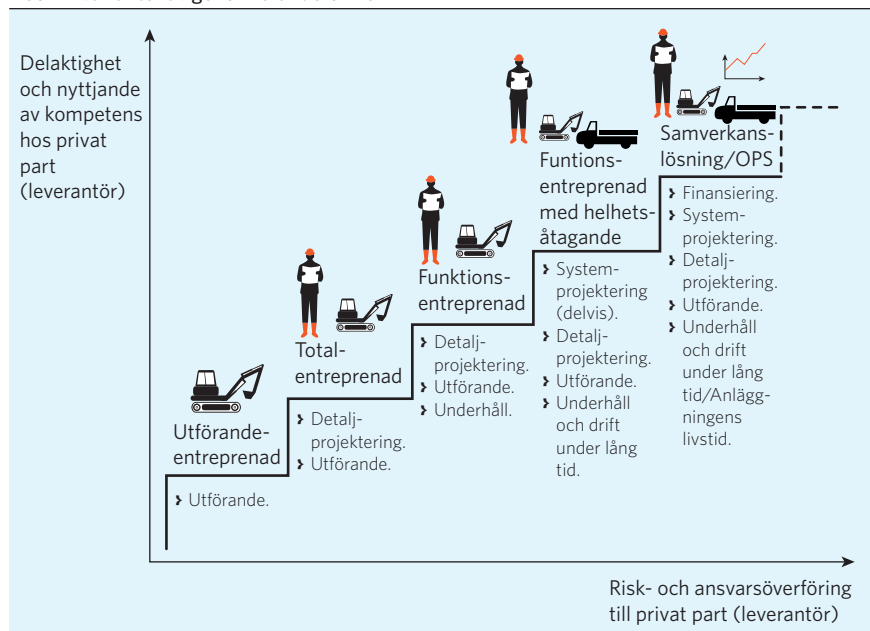
Not 1

Illustration inspirerad av presentation från Vägverket 25 november 2008

Not 2

Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen, SOU 2012: 39, Produktivitetskommittén

FIGUR 1. Varianter av genomförandeformer



treprenör upphandlas som är ansvarig för detaljprojektering, byggproduktion samt underhåll under en tid efter färdigställandet. För en idrottsanläggning kan det innebära att tjänster som drift och underhåll ingår i kontraktet och att kommunen själv inte behöver upphandla dessa tjänster separat.

Funktionsentreprenad med helhetsåtagande

Detta är en mer omfattande variant av funktionsentreprenaden. Förutom delvis systemprojektering och detaljprojektering, och byggproduktion ingår även en längre tids drift och underhåll. Kontraktstiden kan sträcka sig 10-20 år framåt i tiden.

Alternativa finansieringsmodeller och genomförandeformer

Utöver de traditionella lösningarna finns alternativ som i denna skrift omnämns som alternativa finansieringsmodeller och genomförandeformer där OPS är ett exempel. Dessa lösningar handlar vanligtvis om ett strategiskt partnerskap mellan offentliga och privata aktörer. Idrottsföreningar bedrivs formellt som ideell verksamhet och kan i detta sammanhang ha olika roller beroende på kommunens roll i projektet:

1. Idrottsföreningen är en del av beställarorganisationen för det fall kommunen är upphandlare.
2. Idrottsföreningen är en del av den privata parten för det fall kommunen är investerare.

Alternativa genomförandeformer initieras ofta genom att en offentlig part, exempelvis en kommun, ett landsting eller en statlig myndighet, har för avsikt att utforma, bygga, förvalta och/eller driva en anläggning och samtidigt har en önskan om att en privat partner helt eller delvis ska ansvara för genomförandet. Grundtanken med denna genomförandeform är att dela på ansvar, risk och finansiering så att den totala riskexponeringen i ett projekt minskar. Genom dessa lösningar finns också möjlighet att samverka rörande finansiering. Alternativa genomförandeformer kan användas för olika typer av infrastrukturprojekt men beskrivs utifrån idrottsanläggningar i denna skrift.

Samverkanslösningar

Samverkanslösningar innebär ytterligare utveckling av funktionsentreprenaden. Förutom delvis systemprojektering, detaljprojektering, byggproduktion, drift och underhåll under lång tid ingår hela eller delar av finansieringen. Kontraktstiden kan många gånger vara uppemot 15-40 år. Det finns olika typer av samverkanslösningar beroende på typ av projekt och vad beställaren vill uppnå. Vanligtvis är det incitament för effektivitet, innovation eller kostnadskontroll som är målet med att använda en samverkanslösning.

Offentlig Privat Samverkan, OPS

Offentlig Privat Samverkan, OPS, är en typ av samverkanslösning. Grundläggande för OPS-projekt är att i ett långsiktigt kontrakt överenskomma om samtliga de tjänster som levereras över anläggningens livscykel. Upplägget har stora likheter med en funktionsupphandling där den offentliga parten beställer en helhetsfunktion och betalar för denna "tjänst" i efterhand i takt med att den levereras. Betalningen kallas ibland för "vederlag" eller "hyra". Den privata aktören får därmed inte betalt förrän anläggningen är färdig att tas i bruk. OPS-projekt finansieras helt eller delvis av privata aktörer. Finansieringen ska dock primärt ses som ett incitament för effektivitet och en OPS-lösning är därmed mycket mer än en finansieringslösning.

Det som karaktäriserar OPS och andra alternativa finansieringsmodeller och genomförandeformer är framförallt:

Tydlig riskfördelning mellan parterna

Fördelning av risk sker till den part som är mest kompetent att hantera den och därmed mest lämpad att bära den. En riskanalys görs innan upphandling där projektets risker identifieras och så långt det är möjligt monetärt värderas. Resultatet av värderingen indikerar vilken part som kostnadsmissigt är mest lämpad att bära risken och vägleder på så sätt riskfördelningen. Genom fördelningen skapas incitament för förbättring då båda parter strävar efter att minimera riskerna.

Långa kontrakt

Samverkan sker över lång tid och kontrakten kan vara mellan 20 och 50 år. De långa kontrakten gör att samtliga involverade parter behöver vara långsiktiga i sina åtaganden och ta hänsyn till hela projektets livslängd vid beslut om t.ex. tillvägagångsätt och materialval. Med långa kontrakt kan följa utmaningar då efterfrågan på den verksamhet som anläggningen är anpassad till har förändrats.

I vissa fall delad finansiering

Hela eller delar av finansieringen kan vara privat, vid OPS-projekt finns alltid en viss del privat finansiering. Den privata parten står för såväl eget kapital (normalt 10-15% av det totala finansieringsbehovet) såväl som för senior skuldupplåning (normalt 85-90% av det totala finansieringsbehovet). Den privata finansieringen är därför dyrare än den offentliga som kan finansiera sig till bättre villkor. Trots det kan privat finansiering vara en mer kostnadseffektiv lösning med hänsyn till hela projektets livslängd tack vare riskfördelningen mellan parterna. Den offentliga parten betalar i efterhand den privata parten för att den påtagit sig bl.a. finansieringen och den betalningen inkluderar en riskpremie som motsvarar risken den privata parten bär. Alternativt kan den privata aktören få möjlighet att ta del av verksamhetens intäkter. Den privata finansieringen ska i första hand ses som ett incitament för effektivitet eftersom de privata aktörerna bär mer risk för projektet än om de inte bidrar med finansiering.

Vid delad finansiering: Finansiärernas roll

Vid delad finansieringen kan incitament skapas för finansiärerna att ta en aktiv roll i projektet och verka för att skapa en väl fungerande leverans. Finansieringen av består ofta av en hög andel lånat kapital vilket innebär att långivarna utsätts för risk och därför är intresserade av att säkerställa att projektet

levereras enligt plan. Långivarna agerar liksom en extra beställare som följer upp betalningsflödena för att säkerställa att räntor och amortering kan betalas.

Två huvudsakliga modeller

Hur modellen eller lösningen slutligen konstrueras beror på vilka ekonomiska och tekniska förutsättningar som finns samt vilken typ av risk- och incitamentsfördelning som är aktuell. Det finns huvudsakligen två olika typer av risk- och incitamentsfördelningar:

Tillgänglighetsbaserad modell

En tillgänglighetsbaserad lösning bygger på att ett projektbolag tillhandahåller en anläggning, t.ex. en arena, till avtalad kvalitet/servicenivå och ersätts för detta av den offentliga parten som utgör beställaren. Beroende på ersättningsmodellens utformning betalar den offentliga parten en fast summa oberoende av hur mycket arenan nyttjas. Ersättningen betalas ut i efterhand, dvs. först vid tillhandahållandet. Den offentliga parten bär därmed risk relaterad till hur mycket infrastrukturen används eftersom projektbolagets ersättning är lika stor oavsett i vilken utsträckning arenan används. Risken är relaterad till anläggningens nyttjande och brukar kallas volymrisk. Vid en tillgänglighetsbaserad lösning utsätts projektbolaget för begränsad volymrisk vilket påverkar den riskpremie som beställaren betalar.

Efterfrågebaserad modell

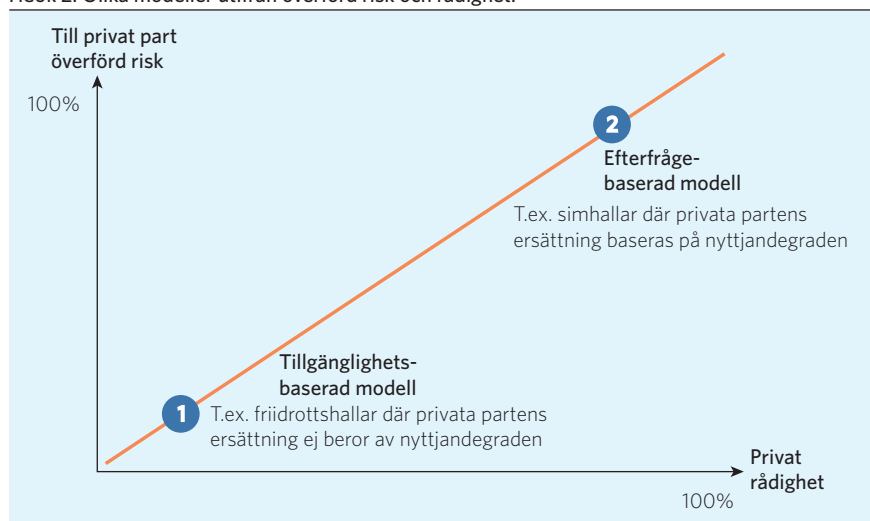
En efterfrågebaserad modell bygger på att projektbolaget ersätts utifrån nyttjandegraden, d.v.s. projektbolaget bär volymrisken. Projektbolaget bör då ges stor frihet vad gäller sådant som påverkar efterfrågan, såsom exempelvis prissättning av entrébiljetter och öppettider (dvs. projektbolaget ska säkerställas rådighet).

Modellen kan ge möjlighet till stora intäkter vid hög nyttjandegrad men väldigt låga – eller inga – intäkter vid låg nyttjandegrad. Detta kan skapa incitament för att öka innovationsdrivkraften hos projektbolaget för att skapa alternativa inkomstkällor eller vara mer kostnadseffektiv. I Sollefteå har en friskvårdsanläggning genomförts med en efterfrågebaserad modell där den privata parten tar del av besöksintäkterna, se faktaruta nedan för mer information.

Betalningsflöden över projektets livscykel

Vid en traditionell lösning, där större delen av risken bärs av den offentliga parten, sker stora utbetalningar av den offentliga parten fortlöpande under byggprocessen. När denna väl är färdigställd, minskar storleken på utbetalningarna och består därefter enbart av ersättning för drift och underhåll.

FIGUR 2. Olika modeller utifrån överförd risk och rådighet.



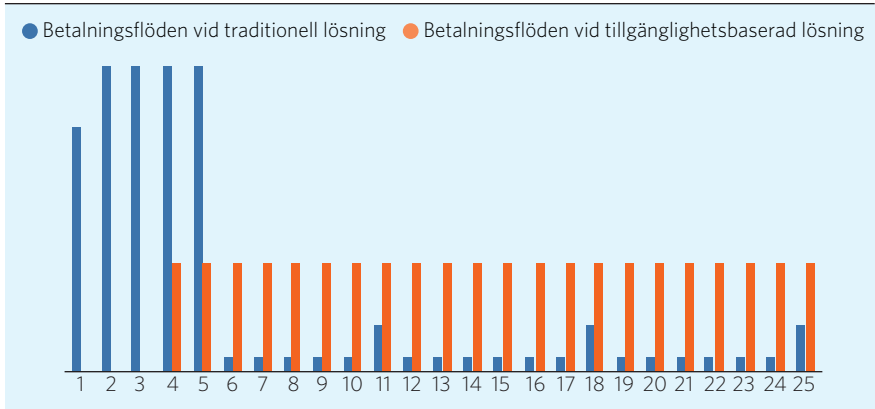
Utöver detta tillkommer kostnader för reinvesteringar.

I en tillgänglighetsbaserad modell sker betalningen i form av en ersättning som betalas ut i efterhand. Denna summa inkluderar samtliga kostnader för projektering, uppförande, underhåll, finansiering och eventuell drift av kärnverksamheten. Upplägget skapar starka drivkrafter för att projektet:

1. Genomförs inom tidplan.
2. Genomförs inom budget.
3. Genomförs till beställd kvalitet.

Genom att den privata aktören inte erhåller ersättning under byggtiden skapas incitament för att färdigställa anläggningen så snart som möjligt. Fokus i projekten är att snabbt komma till den punkt där ersättningen ges. Då storleken på betalningsflödena är fastställd på förhand står också den privata aktören risken för fördringar och budgetöverdrag.

FIGUR 3. Betalningsflöden vid traditionell respektive tillgänglighetsbaserad modell³.



Exempel på idrottsanläggningar med alternativa genomförandereformer

Ett exempel på en elitidrottsanläggning som initierats av idrottsrörelsen är Uppsala Arena som initierats av Almtuna IS och just nu (2013) står inför projektering och finansiering. Nedan ges en kort beskrivning av projektet. Mer information om projektets bakgrund och kommande faser går att läsa på hemsidan: www.uppsalaarena.se.

EXEMPEL: Uppsala Arena (multiarena), Uppsala kommun

Bakgrunden till projektet var att Almtuna IS var i behov av en nya arena för att göra det möjligt att gå upp i elitserien. Föreningen kontaktade ett antal företag som tillfrågades om att delta och därefter bildades bolaget "Uppsala Arena AB 2010" som ägs till 10 % av Almtuna IS.

För genomförandet av arenan har ett samarbetsavtal tecknats mellan "Uppsala Arena AB" och Uppsala kommun. Detta avtal har godkänts av EU kommissionen som utrett huruvida det skulle strida mot statstödsreglerna. Samarbetsavtalet säkerställer att idrotten har en plats i arenan, trots att de den största delen av intäkterna kommer att komma från andra typer av arrangemang (möten, mässor etc.)

När samarbetsavtalet vunnit laga kraft kommer kommunen gå in med ett förskott till finansieringen om 150 miljoner kronor samt teckna ett hyreskontrakt om 15 miljoner kronor per år i 25 år. Kommunen får ut följande:

1. 20 % av arenans driftstid fördelas till föreningslivet och kommunens egna evenemang
2. En köpoption som över tid (5-10 år) beräknas ge ett värde som minst motsvarar kommunens investering
3. Ett avtal som garanterar insyn och direkt påverkan på vilka investerare som slutligen äger Uppsala arena fastighet AB

Not 3

Illustration inspirerad av "Public Private Partnerships, PPP- theoretical models and an analysis of Swedish contracts" (Andersson, L (KTH 2008))

Nedan ges två exempel på idrottsanläggningar som genomförts med alternativa genomförandeformer. Dessa exempel berör inte just elitidrottsanläggningar men beskrivningarna ger en bild av hur just alternativa genomförandeformer har använts. Exemplet kommer från Handelskammarens rapport *Nya vägar för att effektivisera offentliga byggprojekt* från 2012.

EXEMPEL: Bandyhall, Uppsala kommun

Bakgrunden till projektet var möjligheten att utveckla dåvarande isplan till en ishall. Privata aktörer tog initiativet och kontaktade kommunen för att utveckla och genomföra projektet.

Övergripande beskrivning av projektet:

Kommunen betalar ett driftbidrag till föreningen Uppsala allians för bandyhallar, "Hallalliansen" för att driva ishallen och bedriva idrottsverksamhet enligt avtalet. Kommunens motpart är Hallalliansen som är en allians av idrottsföreningar.

Lösningen är tillgänglighetsbaserad där kommunen betalar driftsbidrag oavsett antal nyttjare. Kommunen ansvarar för drift av isen under del av året och Hallalliansen för drift av isen övrig tid samt hela driften av hallen. Hallalliansen ansvarar helt för fördelningen av istider som sker enligt kommunens regelverk. Finansieringen har skett helt via Hallalliansen.

EXEMPEL: Friskvårdsanläggning, Sollefteå kommun

Bakgrunden till projektet var att den befintliga anläggningen från 60-talet sedan många år var i behov av upprustning. Kommunen initierade projektet och valde en alternativ genomförandeform för att nå en så effektiv anläggning som möjligt till en så liten kostnad som möjligt.

Övergripande beskrivning av projektet:

Kommunen betalar en fast årlig hyra för anläggningen under avtalstiden på 8 år baserat på uppskattat antal besökare. Den privata partens åtagande är att bygga anläggningen, sköta underhåll och driva anläggningen samt bedriva verksamheten i den.

Lösningen är en efterfrågebaserad modell där den privata parten får eventuell vinst eller förlust beroende av antal besökare. Ursprungligen skulle den privata parten stå för finansieringen men under slutskedet av upphandlingen valde kommunen att själv stå för hela finansieringen av byggnationen på grund av de lägre lånekostnaderna

Överväganden vid investeringar i idrottsanläggningar med alternativa genomförandereformer

Utformning av lämplig lösning

En förstudie genomförs i ett tidigt skede för att utreda vilken eller vilka genomförandereformer, däribland OPS, som är lämpliga för det specifika projektet. Förstudien resulterar i ett framtaget upplägg för projektet samt i beslutsunderlag för val av genomförandereform, finansieringsform och upphandlingsförfarande.

I förstudien genomförs ett antal analyser där olika kompetensområden berörs. Förstudiens tidsåtgång och kvalitet beror på det specifika projektets komplexitet och de involverade aktörernas kunskap och erfarenhet av liknande lösningar. Ett urval av de analyser som vanligtvis genomförs är:

1. Projektets mål och vision.
2. Projektets omfattning och innehåll.
3. Riskanalys.
4. Finansiell analys.
5. Marknadsundersökning.

FIGUR 4. Förstudie för utformning av lämplig lösning



Baserat på resultatet av analyserna ovan kan beslut tas om entreprenadform, upphandlingsförfarande och ev. utveckling av beställarorganisationen.

Risk- och ansvarsfördelning mellan involverade parter

I traditionella lösningar står den offentliga parten för merparten av riskerna genom att själv vara initiativtagare, finansär och genomförare av projektet. Grundtanken med samverkanslösningar är att minimera projektets totala riskexponering genom att på ett lämpligt sätt fördela riskerna mellan de involverade parterna. Detta innebär att den part som är kompetent att bära riskerna ska göra det samtidigt som incitament skapas för att förbättra processerna (sett till kvalitet och kostnader) så att alla tjänar på det. I praktiken kan det innebära att:

- › **Privata parten** står för den finansiella risken (utifrån lönsamhetsperspektivet) samt de operationella riskerna avseende drift, underhåll och byggande.
- › **Offentliga parten** står för planeringsrisk.

Projektets risker analyseras genom tre huvudsakliga moment:

1. Identifiering av risker
2. Värdering av risker utifrån t.ex. sannolikhet och påverkan eller monetärt
3. Fördelning av risker mellan privat och offentlig part

”Risk är sannolikheten för att någonting kommer att hända som har en motsatt påverkan på människor, anläggningar eller byggnader, utrustning, ekonomi och miljö än vad som är önskvärt samt konsekvenserna av denna påverkan”⁴

Upphandling

Idrottsanläggningar är stora byggprojekt som normalt ska upphandlas enligt LOU. Även vid alternativa genomförandeformer ska idrottsanläggningar upphandlas för att undvika osäkerheter rörande konkurrens och otillbörligt statsstöd. Inom lagen om offentlig upphandling, LOU, finns främst två upphandlingsformer som anses lämpliga för alternativa genomförandeformer:

Förhandlat förfarande

Vid förhandlat förfarande kan beställaren bjuda in leverantörer till förhandling innan ett anbud antas. Upphandlingen ska annonseras om ett kvalificeringssystem används för urvalet av leverantörer men även annars är det fritt att annonsera. Inom LOU får förhandlat förfarande endast användas vid synnerliga skäl:

- › Om det som ska upphandlas är av sådant slag eller förenat med sådana risker att det på grund av särskilda omständigheter inte går att ange något totalpris i förväg.
- › För finansiella och intellektuella tjänster (t.ex. projektering av anläggningar) som är av sådan art att det inte går att utarbeta tillräckligt exakt förfrågningsunderlag för att kunna genomföra upphandlingen.

Not 4

”Public Private Partnerships, PPP- theoretical models and an analysis of Swedish contracts” (Andersson, L (KTH 2008))

Konkurrenspräglad dialog

Konkurrenspräglad dialog enligt LOU är möjlig att använda när beställaren i stort känner till vilket slutresultat som ska uppnås, men där det inte i förväg går att fastställa hur resultatet ska uppnås på bästa sätt i form av t.ex. finansiering, rättsfrågor eller tekniska lösningar. Konkurrenspräglad dialog är speciellt lämplig för samverkansprojekt som är av teknisk, finansiell och/eller juridisk komplicerad karaktär. I Sverige infördes konkurrenspräglad dialog i juli 2010 i LOU. Mer information om Konkurrenspräglad dialog och hur den kan användas finns i UFOS skrift ”*Konkurrenspräglad dialog – Offentlig upphandling av komplexa projekt* från 2013.

Framgångsfaktorer och utmaningar

Nedan sammanfattas ett antal framgångsfaktorer som visat sig ha en positiv inverkan på genomförandet av samverkansprojekt:

Rätt beställarkompetens

I upphandling och genomförande av komplexa projekt är god beställarkompetens centralt. Det är beställarens uppgift att säkerställa att upphandlingen styrs mot rätt mål på rätt sätt. Beställaren ansvarar för att sätta samman projektorganisationen och samlar de behövda kompetensområdena utifrån det specifika projektet. Projektorganisationen kan sättas samman av delar av den egna befintliga organisationen och externa parter beroende på behövda kompetenser och beställarens mognad och erfarenheter.

Några områden som generellt behöver täckas in av projektorganisationen vid större projekt är:

- › Hantering av samverkan och partnerskap.
- › Uppföljning av utförande.
- › Kontraktshantering.

Exempel på kompetenser som brukar anlitas externt är:

- › Teknisk expertis.
- › Strategisk/finansiell expertis.
- › Juridisk expertis.

Faktisk risköverföring

Bland de viktigaste drivkrafterna med alternativa genomförandereformer är delning av risker. Att monetärt värdera riskerna kan underlätta allokeringen genom att det lättare går att se vilken part som kan bära risken mest

kostnadseffektivt. Riskallokeringen kan med fördel läggas med som bilaga i avtalet för att säkerställa att parterna är överens om riskfördelningen och att den efterlevs.

Upphandling av funktioner

Funktionsbaserade krav rekommenderas för att ta tillvara på de privata aktörernas kompetens och idéer. Alltför detaljerade krav kan begränsa innovationskraften och effektiviseringsvinsterna i anbudena och kan leda till att beställaren tar på sig för mycket risk.

Nedan sammanfattas ett antal utmaningar vid genomförande av samverkansprojekt baserat på praktiska erfarenheter i Sverige.

Medvetet beslutsfattande

Beslutsfattare har i många fall begränsade erfarenheter av alternativa genomförandeformer. Ett vanligt missförstånd är att det endast handlar om privat finansiering och att den offentliga parten inte är delaktig i investeringen, vilket inte stämmer. Beslut måste också förankras på rätt nivå i den beställande organisationen. Ett exempel är när viktiga ändringar i avtalet beslutas på en lägre politisk nivå vilket kan ge problem med att besluten inte är tillräckligt förankrade.

Enlighet med statsstödsregler

Vid upphandling av projekt med alternativa genomförandeformer måste särskild hänsyn tas till huruvida den ersättning som utgår för upphandlad tjänst kan komma att betraktas som statsstöd. Hänsyn behöver tas till såväl ersättningen för upphandlad tjänst (ersättningen måste stå i relation till prestation) och eventuellt offentligt finansiellt risktagande i form av lån, garantier eller investerat kapital.

Risken för statsstöd måste kontinuerligt utvärderas under hela projektets livslängd och för att undvika påföljder finns tre huvudsakliga principer som bör följas:

- › Säkerställ ett öppet upphandlingsförfarande.
- › Säkerställ rimlig ersättningsnivå.
- › Säkerställ rimligt offentligt risktagande.

Säkerställande av transparens

Transparens i beslutsprocess och underlag bör eftersträvas i möjligaste mån för att undvika osäkerheter i t.ex. underlag för beslut, speciellt för långa kontrakt. Det finns exempel på upphandlingar där den upphandlande parten har sekretessbelagt stora delar av beslutsunderlagen även efter tilldelningsbeslut vilket har lett till diskussioner kring demokratiska och politiska aspekter. Under själva upphandlingen råder absolut sekretess men när den absoluta sekretessen släpps bör så mycket av underlaget som möjligt offentliggöras.

EU-rätt och idrott

– en fråga om idrottens särart

Idrottens särart är ett juridiskt begrepp som Europeiska unionens domstol har fastställt. Det omfattar de egenskaper som särskiljer idrotten. Dessa aspekter beaktas när man bedömer huruvida idrottsregler uppfyller kraven i EU:s lagstiftning – t.ex. grundläggande rättigheter, fri rörlighet, förbud mot diskriminering och sist men inte minst frågor kopplade till EU-rättens starka konkurrensregler.

Statsstöd och idrottsanläggningar

Idrott omfattas av Europeiska unionens lagstiftning i den mån idrott blir en fråga om en ekonomisk verksamhet. Så är t.ex. fallet när det gäller en idrottsanläggning som helt eller delvis kommer att bedriva sin verksamhet under kommersiella villkor. De regler som då blir aktuella är EU-rättens s.k. statsstödsregler.

Ett principiellt förbud mot stöd – och vissa undantag

Det som i dagligt tal kallas ”statsstödsregler” är bl.a. de principer som slås fast i fördraget om den europeiska unionens funktionssätt – EUF-fördraget. I artikel 107-109 finns regelverket kring det principiella förbudet mot stöd med offentliga medel. Huvudprincipen i statsstödsreglerna är att allt stöd som ges med

offentliga medel till ett företag, som kan riskera att snedvrider konkurrensen och som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna är otillåtet till dess det av någon anledning kan godkännas. Syftet med statsstödsreglerna är att skydda ekonomisk verksamhet på den inre marknaden och konkurrensneutraliteten inom denna marknad.

Statliga stöd kan tillåtas enligt EU-rätten under vissa förutsättningar – på vissa områden kan den allmänna gruppundantagsförordningen tillämpas. Den gäller dock i nuläget inte för stöd på idrottens område; även om den frågan diskuteras inom ramen för kommissionens arbete med att modernisera statsstödsreglerna.⁵

Vissa åtgärder – som mycket små stödbelopp – omfattas av förordningen om stöd av mindre betydelse och kan av den anledningen falla utanför tillämpningen av EUF-fördragets principiella förbud i artikel 107.1. När det inte är fråga om små stöd – utan finansiering av mer kommersiellt inriktad verksamhet är den offentliga finansieringen däremot en i allra högsta grad levande EU-rättslig aspekt på arbetet.

Statligt stöd – också kommunala medel

Både staten och kommunerna bidrar till att finansiera idrotten på skiftande sätt i alla medlemsstaterna. Statligt stöd kan komma från alla offentligt finansierade organ; staten, en kommun, ett landsting eller t.o.m. ett offentligt ägt företag; om det offentliga företaget har delar av sin finansiering med skattepengar. Det innebär att också kommunalt stöd till kommersiell verksamhet på idrottens område kan komma att betraktas som statsstöd. När finansieringsförutsättningarna för en sådan anläggning utvecklas behövs också en grundlig analys av vad som gäller i ett EU-rättsligt perspektiv – och vilka handläggningsåtgärder som krävs för en korrekt hantering i detta avseende.

Betydelsen av en korrekt analys

En korrekt hantering är viktig – eftersom konsekvenserna av en felaktig hantering är allvarliga. Effekten av att ett stöd förklarats som otillåtet är att de avtal som träffats kan bli ogiltiga. Dessutom kan den som tagit emot stödet bli återbetalningsskyldig – med ränta. Preskriptionstiden är lång – den som vill klaga på att ett stöd kan göra det i tio år efter det att beslutet om stöd fattats. I förlängningen av en felaktig hantering ligger därmed allvarliga ekonomiska risker för de inblandande aktörerna.

Not 5

Processen inte avslutad vid denna skrifts färdigställande i december 2013.

Anmälningsskyldighet – notifiering

När det gäller merparten av alla större stöd – kan de lämnas enbart sedan EU-kommissionen getts möjlighet att ta ställning till om stödet kan godkännas som proportionerligt och nödvändigt. Reglerna innehåller även stränga regler om anmälningsskyldighet till kommissionen. Sådan anmälan görs av medlemsstaten och kallas notifiering.

Beslut som kan vara till ledning

Hittills har bara ett fåtal beslut fattats om statligt stöd till idrott och det finns ett behov av klargöranden när det gäller finansieringen av anläggningar och organisationer på idrottsområdet.

Uppsala Arena utgör ett sådant exempel⁶.

Kommissionen kommer i det fallet till slutsatsen att kommunens bidrag för byggandet av arenan utgör statligt stöd. Stödet är enligt kommissionens mening riktat till det fastighetsbolag som ska äga arenan, möjligen även till det eventbolag som ska bedriva verksamhet där och slutligen till arenans användare (föreningar m.fl.).

Däremot kommer kommissionen till den för idrotten viktiga slutsatsen att den offentliga medfinansieringen av Uppsala arena i det aktuella fallet har visat sig vara både nödvändig och proportionell för att genomföra projektet. Kommissionen slår i ärendet också fast att hanteringen varit tillräckligt öppen för alla, att stödet är avsett att lämnas på icke-diskriminerande villkor utan att gynna något särskilt företag.

Not 6

Ärendet redovisas i Europeiska unionens officiella tidning EUT (JOCE L/243/2013).

KAPITEL
6

Nordisk utblick

Elitidrottens utveckling är inte enbart ett svenskt fenomen. Tvärtom formas elitidrotten i hög grad i ett internationellt sammanhang. För att få perspektiv på hur det offentliga samhället arbetar strategiskt med anläggningsrelaterade frågor görs här en internationell utblick

Arbetet med anläggningsutveckling hänger ihop med det totala offentliga systemet av stöd till idrotten. Det finns stora skillnader mellan olika länder hur systemen är utformade. Detta påverkar hur det strategiska arbetet kan äga rum och om detta arbete kan ske på nationell, regional eller lokal nivå. Denna internationella utblick begränsas till hur man i Norge, Finland och Danmark utformat samhällsstödet till idrotten i respektive land och hur byggande och drift av idrottsanläggningar finansieras. De ekonomiska uppgifter som anges är i huvudsak hämtade från 2012.

Som underlag till detta avsnitt ligger en enkät som skickats till de centrala offentliga aktörerna på det idrottspolitiska området. I enkäten har vi frågat hur man i dessa länder hanterar idrottens krav på anläggningsutformning och anläggningsstandard när det gäller elitidrott.

Ur ett internationellt perspektiv brukar det ofta framhållas att de nordiska länderna i många avseenden liknar varandra vad gäller synen på elitidrott, idrottsföreningar och idrottsanläggningar. Verksamheten bygger på stora inslag av ideellt arbete i idrottsföreningar och idrotten finansieras till betydande del med samhällsmedel. Det samhälleliga stödet till idrotten är orienterat till barn- och ungdomsidrott, men elitverksamhet får också stöd. Detta kanaliseras bland annat genom anläggningsrelaterade stöd.

Likheterna till trots finns också skillnader. En sådan skillnad gäller finansieringsformer och ekonomiskt stöd från olika samhällsnivåer vid anläggningsbyggande. En annan skillnad gäller för det samhällsstöd som föreningarna erhåller för sin verksamhet. Även när det gäller stöd och rådgivning i anläggningstekniska frågor finns skillnader mellan de nordiska länderna. Just stöd och rådgivningsfunktioner kan ha en normerande inverkan på hur anläggningsbeståndet utformas.

Norge

Av de nordiska länderna har Norge det mest omfattande statliga stödet till idrotten – både i totalbelopp men framförallt sett till antal innevånare (5,0 miljarder). Det statliga stödet till idrotten i Norge kommer från det överskott som genereras av Norsk Tipping AS. Detta fördelas av kulturdepartementet. Stödet uppgick år 2012 till närmare 1,9 miljarder svenska kronor att jämföra med 1,7 miljarder i statligt stöd till idrotten i Sverige motsvarande år.

En skillnad jämfört med situationen i Sverige är att c:a 900 miljoner kronor utgår som bidrag till anläggningsinvesteringar på lokal nivå det vill säga till kommunerna. Därmed finns en direkt koppling mellan det statliga stödet till idrott och anläggningsutveckling. Statsbidrag utgår inte bara till kommuner och kommunala investeringar utan också till lokala föreningar, föreningsallianser samt kommuner och föreningar i samverkan. Det är vanligt i Norge att lokala föreningar medverkar i finansieringen av nya anläggningar. Staten, kommunerna och lokala idrottsföreningar kan sägas vara de stora aktörerna vid byggande och drift av idrottsanläggningar.

På samma sätt som i Sverige är det trots allt kommunerna i Norge som står för den största andelen av finansieringen av nybyggnation och renovering av idrottsanläggningar. Det statliga stödet innebär endast en delfinansiering av totalkostnaden, men det innebär ändå att den statliga idrottspolitiken har en direkt relation till anläggningsbyggandet på ett sätt som inte finns i Sverige.

Ur ett nationellt svenskt perspektiv är det istället Riksidrottsförbundet som har en viss funktion som delfinansiär av några anläggningsprojekt genom att man på senare år också börjat avsätta delar av statsstödet till anläggningsområdet om än i mer blygsam skala än i Norge. År 2012 användes 66 miljoner kronor till anläggningsinvesteringar, främst via medel från Idrottslyftet som olika distriktsförbund inom idrottsrörelsen förfogar över.

Sverige har valt en modell där en stor del av det statliga stödet, närmare 1,1 miljarder kronor, fördelas ut till idrottsverksamhet på lokal nivå. Det sker genom det statliga lokala aktivitetsstödet och Idrottslyftet som också är avsett för främst verksamhetsutveckling på lokal nivå.

I Norge går c:a 190 miljoner svenska kronor av det statliga stödet ut till föreningarnas verksamhet i en form av aktivitetsstöd som baseras på antalet barn och ungdomar i respektive kommun. Därutöver erhåller idrotten från annat håll i statens budget en mervärdesskattekomensation på ungefär 350 miljoner svenska kronor för köp av varor och tjänster i den ordinarie verksamheten och för byggande av idrottsanläggningar.

När det gäller kraven från idrottens specialförbund på anläggningarnas utformning för att kunna användas för elitidrott svarar man från Kulturdepartementet i Oslo att situationen är ungefär densamma som i Sverige. Kraven ställs av specialförbunden och riktas till anläggningsägaren som oftast är kommunen. Finansieringen blir därför en kommunal uppgift ibland i samverkan med aktuell förening. Statsbidrag till ombyggnad kan utgå men endast för vissa åtgärder som belysning, omklädnadsbyggnader och konstgräsplaner.

Någon statlig eller kommunal samordning för att möta specialförbundens krav finns inte. Dispenser, som beslutas av serieorganisationen, ges relativt ofta framförallt till lag som är nyuppflyttade till en högre division. Dispensen förutsätter dock att anläggningsägaren presenterar en plan för hur kraven ska uppfyllas i framtiden.

Finland

Det statliga stödet till idrotten i Finland (5,4 miljoner innevånare) kommer från det överskott som genereras av tips- och lotterivinstmedel via tipsbolaget Veikkaus. Stödet fördelas av undervisningsministeriet. Stödet uppgick år 2012 till 1,3 miljarder svenska kronor att jämföra med 1,7 miljarder i statligt stöd till idrotten i Sverige motsvarande år.

Likt i Norge används en del av det statliga stödet till anläggningsinvesteringar i kommunerna. 270 miljoner svenska kronor var år 2012 avsatta till ny- och ombyggnad av idrottsanläggningar. Kommunernas investeringskostnader var betydligt större och uppgick till cirka 1 miljard svenska kronor.

Staten har avsatt 180 miljoner svenska kronor som ett öronmärkt statsbidrag till de finländska kommunernas idrottsverksamhet att användas för löpande driftkostnader, projektarbete etc. i syfte att leva upp till den idrottslag som gäller. Bidraget fördelas i förhållande till antalet barn och ungdomar i respektive kommun. Några övriga statliga bidrag till idrottsverksamhet i kommunerna utgår inte och följaktligen ges inte statligt stöd till verksamhet i lokala föreningar.

I Finland finns en stark regional organisation där sex regioner i samverkan med undervisningsministeriet och kommunerna arbetar med fördelningen av det statliga stödet till investeringar i idrottsanläggningar. Regionerna förfogar också över personella resurser för anläggningsfrågor och teknisk

rådgivning som utgör ett stöd till den kommunala nivån. Detta ses som viktigt då närmare hälften av de 336 kommunerna i Finland har under 5 000 innevånare.

På våra enkätfrågor om de krav på anläggningsstandard som idrottens specialförbund ställer ger undervisningsministeriet och Finlands kommunförbund likartade svar som kulturdepartementet i Norge gav. Någon samordnad organisation på central eller kommunal nivå för att möta dessa krav finns inte och i praktiken landar ansvaret för finansieringen hos kommunerna. Trots att anläggningskraven formuleras av specialförbunden medverkar dessa inte med någon del av finansieringen. Dispenser förekommer ganska ofta. Dessa kopplas till kommunens planer för framtida åtgärder. Även i Finland ställs kraven specifikt från respektive specialförbund till klubbar och kommuner och det blir en kommunal uppgift att hantera förbundens skilda krav som i vissa fall kan gälla en och samma arena som används för olika idrotter.

Danmark

Kulturministeriet i Danmark (som har 5,6 miljoner innevånare) har de senaste åren haft närmare 1 miljard svenska kronor per år att fördela till idrott. Medlen är en del av det överskott som genereras av Danske Spil A/S.

Inga statliga medel är direkt avsatta till investeringar i idrottsanläggningar. Däremot erhåller den ”halvstatliga” organisationen Lokal och Anläggningsfonden (LoA) närmare 100 miljoner svenska kronor. Tillsammans med avkastning från tidigare avsatta fondmedel kan LoA medverka till att utveckla, delfinansiera, stödja och främja arkitektoniskt och funktionellt nyskapande projekt inom idrott och fritidsliv i kommunerna med cirka 90 miljoner svenska kronor årligen. De kommunala investeringarna i idrottsanläggningar beräknades till 1,4 miljarder svenska kronor år 2012.

Inte heller i Danmark utgår några statliga bidrag till driftkostnader av idrottsanläggningar i kommunerna. Ansvaret för dessa kostnader är en kommunal uppgift på samma sätt som i Sverige.

Något statligt stöd direkt till verksamheten i lokalt föreningsliv ges inte i Danmark.

Vid sidan av Lokal och Anläggningsfonden finansierar kulturministeriet i Danmark också Idrottens analysinstitut. Detta institut har i uppdrag att skapa överblick över aktuell forskning på idrottsområdet och sprida kunskap på ett lättillgängligt sätt. Det ska också genomföra utredningar, undersökningar och utvärderingar av betydelse för idrottens utveckling.

Under hösten 2013 har Idrottens analysinstitut presenterat en rapport över hur danska kommuner ser på elitidrottens krav på anläggningsutformning

och anläggningsstandard. Rapporten innehåller också vissa jämförelser med Sverige och Norge.

80 % av de danska kommuner som svarat i undersökningen och som har idrottsföreningar på elitnivå anser det viktigt eller mycket viktigt att det finns anläggningar som uppfyller ställda krav eftersom elitidrotten betraktas som viktig för kommunen. 80 % anser också att det är en kommunal uppgift att bidra med investeringar för att sådana anläggningar ska finnas, men en lika stor andel menar att specialförbund och klubbar bör bidra ekonomiskt när kraven ska genomföras.

En uppföljande rapport från Idrottens analysinstitut fördjupar via intervjuer med kommunföreträdare kunskapen om hur specialförbundens anläggningskrav upplevs och hanteras. Rapporten var inte klar vid produktions- och föreliggande skrift.

I Danmark finns på Jylland och Fyn embryon till kommunala samverkansorganisationer som är tänkta som motparter till specialförbunden i diskussioner om framtida anläggningskrav.

Jämförelser

I såväl Norge som Finland är stora belopp av det totala statliga stödet öronmärkta för anläggningsbyggande. I Danmark styrs en mindre del av stödet till framförallt investeringar i utveckling och nytänkande inom anläggningsområdet genom Lokal och Anläggningsfonden. Motsvarande ordningar finns inte i Sverige. Den statliga nivån i Sverige har valt att inte styra på anläggningsområdet, vilket också överensstämmer med den statliga principen om att överlåta ansvaret till idrottsrörelsen. Istället har Riksidrottsförbundet tagit på sig en roll genom att avsätta vissa medel till anläggningsutveckling.

Vi har även försökt se om och i så fall hur mycket av det statliga stödet som används som ett direkt stöd till verksamhet i det lokala föreningslivet.

I Finland utgår som nämnts ovan 180 miljoner svenska kronor i form av ett statsbidrag till kommunerna avsett för idrottsverksamheten. Det kommer föreningslivet indirekt tillgodo men är i första hand avsett för kommunens löpande driftkostnader. Det kan också användas för föreningsprojekt om kommunen så önskar.

Norge använder 190 miljoner svenska kronor i år 2012 till ett direkt stöd till lokala idrottsföreningar. Stödet påminner om vårt statliga lokala aktivitetsstöd men baseras på antalet barn och ungdomar i respektive kommun. Stödet söks av föreningarna och fördelas av de idrottsråd som föreningarna bildat lokalt.

Danmark har inga statsbidrag direkt styrda till lokal verksamhet. Ett indirekt stöd kan kanske sägas vara det stöd till breddidrottskonsulenter inom

specialförbunden som utgår via Danmarks Idrottsförbund. Dessa ger råd och stöd till lokala föreningar.

Förhållandena i våra nordiska grannländer skiljer sig från de svenska eftersom en stor del av det statliga stödet i Sverige används till lokal föreningsverksamhet. Förutom det statliga lokala aktivitetsstödet på 620 miljoner kronor år 2012 används stora delar av Idrottslyftets årliga 500 miljoner kronor till projekt i lokala föreningar via idrottens distrikts- och specialförbund.

Förutom ekonomiska stöd kan stöd ges genom kunskapsförmedling. Sådant stöd kan också ha en normerande verkan. Norge och Finland har tjänstemän på central statlig och regional nivå som kan ge stöd och rådgivning till kommuner och föreningar i anläggningstekniska frågor. Finlands resurser på området finns framförallt på den regionala nivån där speciella idrottshandläggare och byggnadsrådgivare har kontakterna med kommuner och föreningar.

Danmark kan via de "halvstatliga" institutionerna Lokal- och Anläggningsfonden och i viss mån Centrum för idrott och arkitektur ge stöd i anläggningstekniska frågor.

Motsvarande statliga resurser finns inte i Sverige. En delförklaring till detta är att staten inte har intagit en roll i att uppfylla målen i idrottspolitiken via speciella medel för anläggningsutveckling.

När det gäller hur man i de nordiska länderna möter och hanterar de krav som idrottens specialförbund ställer på utformningen av elitanläggningar kan följande konstateras:

- I Norge, Finland och Danmark upplever man på samma sätt som i Sverige specialförbundens krav som bekymmersamma. De är nämligen inte sällan kostsamma och omfattande. Samtidigt samspelar de inte alltid med de lokala idrottspolitiska målen och följande prioriteringar.

- I de nordiska länderna är det idrottens specialförbund som formulerar de krav man anser ska gälla för aktuella anläggningstyper. Någon samordning mellan specialidrottsförbunden finns inte även om samma anläggning används för flera specialidrotter. Kraven ställs till anläggningsägaren och/eller den förening som berörs.

- Inget av länderna uppger att det finns någon organiserad statlig eller kommunal samordning där idrottens krav kan diskuteras eller förhandlas.

- När det gäller finansieringen av de krav som ställs ligger ansvaret på kommunerna. Specialförbunden medverkar inte som medfinansierare. I enstaka fall kan de lokala föreningarna gå in med viss finansiering. Detta gäller i alla de nordiska länderna utom i Norge där som tidigare nämnts statliga bidrag kan utgå för till exempel ombyggnad av belysning och omklädnads- och servicebyggnader.

Dispenser från de krav som ställs ges i alla nordiska länder men är oftast kopplade till att anläggningsägaren visar en plan för hur kraven ska uppfyllas.

Vill du veta mer

Det finns en rad källor till fördjupning. Här nämns några av de mer aktuella skrifter som SKL gett ut själv eller tillsammans med andra parter. Samtliga går att ladda ner eller beställa via SKL:s webbutik; <http://webbutik.skl.se/>

Det finns ett antal fler skrifter med kommunala exempel etcetera som också går att finna via webbutiken, sökord idrott.

Idrottspolitiskt positionspapper (inklusive komplettering) (2010, 2011)

I positionspappret finns den av SKL:s styrelse antagna idrottspolitiska positionen formulerad vilken bland annat kan utgöra ett stöd till medlemmarnas arbete.

Anläggningar för kultur, idrott och fritid 2010(2011)

Sammanfattning av SKL:s kartläggning av ett antal olika typer av kultur- och fritidsanläggningar i landets kommuner avseende bestånd, ägande och drift.

Kommunerna och elitidrottens arenor

– Enkätstudie om elitidrottens arenor våren 2010.(2010)

Redovisning av enkätstudie med syfte att öka kunskapen och förståelsen för den relation kommuner har med ”sina” elitklubbar gällande arenor.

Offentligt ideellt eller privat.

Om ägande och drift av idrottsanläggningar (2009)

Skrift utgiven av Kompetenscentrum för idrottsmiljöer som var ett samarbete mellan Sveriges Kommuner och Landsting och Riksidrottsförbundet i syfte att samla in och sprida kunskap och erfarenheter kring idrottsanläggningar och idrottsmiljöer.

Investera med flera

– När passar offentlig-privat samverkan vid fastighetsinvesteringar. (2009)

Skriften syftar till att beskriva och diskutera de parametrar som är avgörande för att på ett bra sätt kunna ta beslut om hur en investering ska genomföras.

Konkurrenspräglad dialog

Offentlig upphandling av komplexa kontrakt (2013)

I skriften beskrivs konkurrenspräglad dialog och hur den kan användas.

Riskhantering vid offentlig privat samverkan OPS (2009)

Syftet med rapporten är att ge kommuner och landsting en introduktion till risker och riskhantering vid genomförande av olika typer av samverkansformer, till exempel OPS (Offentlig Privat Samverkan), i samband med uppförande av nya byggnader och annan infrastruktur.



Elitidrottens anläggningar

Finansiering, kostnader och dialog med idrotten

Elitidrottens krav på idrottsanläggningar har ökat sett över en längre tidshorisont. När idrottens organisationer framför krav på elitidrottsanläggningar ställs kommunerna inför överväganden.

Denna skrift behandlar översiktligt SKL:s idrottspolitiska position, former för dialog med idrottsrörelsen, finansieringsmodeller, översikt av kommunala kostnader för idrottsanläggningar, EU-rätt och en nordisk utblick.

Denna skrift är avsedd att utgöra ett stöd till politiker och tjänstemän i kommuner då lokala behov för elitidrotten aktualiseras.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-027-6



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se