

Saksnr.: 2015/17903
Løpenr.: 114438/2019
Klassering: 026
Saksbehandler: Hans Jørgen Gade

Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Opplæringskomiteen	04.06.2019	
Næring og kulturkomiteen	05.06.2019	
Fylkesutvalget	06.06.2019	
Fylkestinget	20.06.2019	

Interkommunale idrettsanlegg i Sarpsborg og Fredrikstad. Eierskap- og driftsmodell

Vedlegg

Ingen.

Fylkesordførers forslag til innstilling

1. Fylkesrådmannen gis fullmakt til å igangsette de foreslåtte prosjektene basert på de foreliggende planer og kalkyler.
2. Ved etablering av interkommunale idrettshaller i forbindelse med utbygging av idrettsanlegg ved henholdsvis Greåker og Frederik II videregående skoler legges det til grunn en eierskapsmodell hvor Østfold fylkeskommune eier og drifter anleggene, og hvor Fredrikstad og Sarpsborg kommuner skal ha bruksrett til hallene innenfor avtalt tidsrom mot betaling av avtalte investerings- og driftstilskudd.
3. Merkostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold utover de 5% som kommunene etter regelverket for særskilte spillemidler må betale, fordeles likt mellom Sarpsborg og Fredrikstad kommune. Dvs. de samlede kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold av de interkommunale idrettshallene fordeles slik at Fredrikstad og Sarpsborg kommune hver for seg dekker 12,5% og Østfold fylkeskommune dekker de gjenstående 75%.
4. Gitt positivt vedtak i begge kommuner får fylkesrådmannen fullmakt til å inngå bindende avtaler med Sarpsborg og Fredrikstad kommuner med utgangspunkt i foreliggende politiske vedtak og fremdriftsplaner.
5. Kommunenes investeringsbidrag innbetales i fire like rater med første avdrag i 2022. Kommunene betaler ikke renter. Rentekostnad knyttet til denne innbetalingsløsningen dekkes fra midlene avsatt til «anleggsløftet».
6. Det må sikres at hallene kan utvides med et mulig byggetrinn 2.

Fylkesordførerenes behandling

Å få etablert idrettsarenaer som dels dekker et behov i hele - eller større deler av fylket, og samtidig holder en nasjonal/internasjonalt standard har vært en prioritert oppgave for fylkeskommunen. Vi er nå kommet så langt at muligheten for realisering av to anlegg er innen rekkevidde. Men for at vi nå i siste runde ikke skal snuble vil fylkesordfører åpne for at kommunene kan vente til 2022 med å komme med sin første innbetaling. Fylkesordfører finner det også riktig å understreke at muligheten for et annet byggetrinn, som kan betjene en eventuell kommunal grunnskole i området, ikke ødelegges. Fylkesordfører vil også understreke at dersom de kommunale vedtak blir slik at kun en av hallene kan realiseres bør fylkeskommunen strekke seg langt for å få til dette.

Sarpsborg, 22. mai 2019

Ole Haabeth
fylkesordfører

Fylkesrådmannens anbefaling

1. Fylkesrådmannen gis fullmakt til å igangsette de foreslåtte prosjektene basert på de foreliggende planer og kalkyler.
2. Ved etablering av interkommunale idrettshaller i forbindelse med utbygging av idrettsanlegg ved henholdsvis Greåker og Frederik II videregående skoler legges det til grunn en eierskapsmodell hvor Østfold fylkeskommune eier og drifter anleggene, og hvor Fredrikstad og Sarpsborg kommuner skal ha bruksrett til hallene innenfor avtalt tidsrom mot betaling av avtalte investerings- og driftstilskudd.
3. Merkostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold utover de 5% som kommunene etter regelverket for særskilte spillemidler må betale, fordeles likt mellom Sarpsborg og Fredrikstad kommune. Dvs. de samlede kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold av de interkommunale idrettshallene fordeles slik at Fredrikstad og Sarpsborg kommune hver for seg dekker 12,5% og Østfold fylkeskommune dekker de gjenstående 75%.
4. Gitt positivt vedtak i begge kommuner får fylkesrådmannen fullmakt til å inngå bindende avtaler med Sarpsborg og Fredrikstad kommuner med utgangspunkt i foreliggende politiske vedtak og fremdriftsplaner.

Sarpsborg, 12. mai 2019

Anne Skau
fylkesrådmann

Hans Jørgen Gade
økonomidirektør

Bakgrunn for saken

Fylkesrådmannen har på bakgrunn av mandat gitt av fylkesutvalget i PS 73/2015 gjennom flere år, og i ulike omganger, utredet muligheten for å etablere interkommunale idrettsanlegg i samarbeid med Sarpsborg og Fredrikstad kommune.

Det har vært fremmet flere saker med utgangspunkt i det gjennomførte utredningsarbeidet. Siste politiske behandling av denne saken var i fylkestinget den 5 desember 2018 (PS 124/2018) hvor det ble fattet følgende vedtak:

- 1. Østfold fylkeskommune er positiv til et videre samarbeid med Sarpsborg og Fredrikstad kommuner om etablering av interkommunale idrettshaller i forbindelse med utbygging av idrettsanlegg ved henholdsvis Greåker og Fredrik II videregående skoler. En idrettshall ved Greåker videregående skole tilpasset friidrett, og en flerbrukshall dimensjonert for eliteseriespill i diverse ballspill, samt spesialareal for basistrening og ulike kampsporter ved nye Frederik II videregående skole. Samlet kostnadsramme for de to prosjektene er foreløpig beregnet til kr 426 mill.*
- 2. Det legges til grunn en finansieringsmodell hvor Sarpsborg og Fredrikstad kommuner sammen dekker merkostnadene for oppgradering til interkommunale anlegg anslått til 45,2 mill kroner. Kommunene må sammen finansiere minimum 10% av den endelige byggekostnaden etter prinsippet om at hver kommunene må betale minimum 5% for å få ekstra tilskudd fra spillemidler.*
- 3. Merkostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold utover de 5% som kommunene etter regelverket for særskilte spillemidler må betale, fordeles etter faktisk bruk av anleggene.*
- 4. Fylkesrådmannen gis fullmakt til å gå i dialog med Østfold Idrettskrets og Olympiatoppen Øst, om deres innspill til et kompetansesenter for idrett, i forbindelse med det planlagte interkommunale idrettsanlegget på Fredrik II og Greåker vgs., med mål om at en mulig samlokalisering utredes som en del av det pågående prosjektarbeidet.*

Parallelt med fylkestingets behandling ble en tilsvarende sak behandlet i bystyret i Sarpsborg kommune og følgende vedtak ble fattet:

- 1. Utredningen fra Østfold fylkeskommune tas til orientering.*
- 2. Sarpsborg kommune tar endelig stilling til om man ønsker å være med på å realisere de to interkommunale prosjektene når følgende er avklart:*
 - a) endelig fordelingsnøkkel for årlige drift- og vedlikeholdsutgifter.*
 - b) kostnadsoverslag for arbeider utomhus.*
 - c) ansvar for å få gjennomført regulering av områdene og ansvar for eventuelle kostnader som oppstår som konsekvens av reguleringen.*
 - d) bidrag fra andre Østfold-kommuner til drift av anleggene.*

- e) *muligheter for tilrettelegging av innebandy.*
- f) *muligheter for å øke areal og funksjoner som inngår i den interkommunale hallen på Greåker slik at hallen dekker behovet for kroppsøvingslokaler for både Greåker videregående skole og en eventuell ny ungdomsskole.*

Fredrikstad kommune fremmet ikke en egen sak om interkommunalt samarbeid om idrettsanlegg, men foretok et verbalvedtak om deltagelse i den videre prosessen i forbindelse med behandlingen av årsbudsjettet for 2019.

Denne saken inneholder en redegjørelse av fylkesrådmannens oppfølging av de politiske vedtakene fra desember 2018, forslag til eierskap- og driftsmodell ved en eventuell etablering av interkommunale idrettsanlegg, samt forslag til fordelingsnøkkel for årlig drift- og vedlikeholdsutgifter.

Etter avtale legges det frem en tilsvarende sak i bystyret i Fredrikstad og Sarpsborg hvor kommunene i tillegg må ta endelig stilling til om de sammen med Østfold fylkeskommune ønsker å inngå en forpliktende avtale om å etablere interkommunale idrettsanlegg ved henholdsvis Frederik II og Greåker videregående skole.

Fakta

Fylkesrådmannens oppfølging av politiske vedtak

Fylkestinget vedtok i desember 2018 både løsninger, kostnadsramme og finansieringsmodell for en etablering av interkommunale idrettsanlegg i Sarpsborg og Fredrikstad.

I tillegg fikk fylkesrådmannen fullmakt til å gå i dialog med Østfold Idrettskrets og Olympiatoppen Øst, om deres innspill til et kompetansesenter for idrett med mål om at en mulig samlokalisering utredes som en del av det pågående prosjektarbeidet.

Dialogmøter med partene er gjennomført og konklusjonen var at både Østfold Idrettskrets og Olympiatoppen Øst primært ønsket å se på muligheten for en samlokalisering med nye Frederik II vgs/Arena Fredrikstad. Dette blant annet fordi Olympiatoppen er helt avhengig av nærhet og tilgang til Høgskolen Østfold og deres testlaboratorier samt diverse fagmiljøer ved samme institusjon. Som en konsekvens av dette ble det enighet om at en mulig samlokalisering skal inngå som et element i plan- og designkonkurransen for nye Frederik II og Arena Fredrikstad. Resultatet av plan- og designkonkurransen vil ikke foreligge før høsten 2019 og det er derfor på nåværende tidspunkt for tidlig å si om partene ønsker å gå videre med mer konkrete forslag om en samlokalisering.

Bystyret i Sarpsborg ga i all hovedsak sin tilslutning til fylkesrådmannens forslag til både konsept, kostnadsramme og finansieringsmodell når de behandlet dette 13 desember 2018. Imidlertid inneholder vedtakene noen forbehold samt enkelte momenter for videre avklaring, før det fra Sarpsborg kommunes side kan tas endelig stilling til videre deltagelse i prosjektet. I samarbeid med administrasjonen i Sarpsborg kommune har fylkesrådmannen arbeidet med å følge opp hvert enkelt av vedtakspunktene. I det videre følger en redegjørelse for dette arbeidet med utgangspunkt i Sarpsborg bystyres vedtak pkt. 2.

Endelig fordelingsnøkkel for årlige drift- og vedlikeholdsutgifter

Årlige drifts- og vedlikeholdsutgifter er anslått til å være kr 9,3 mill brutto. Østfold fylkeskommune forplikter seg til å dekke 75% av de faktiske drift- og vedlikeholdsutgiftene, mens Sarpsborg og Fredrikstad kommune forplikter seg til å dekke de øvrige 25% fordelt med 12,5% på hver av kommunene.

Kostnadsoverslag for arbeider utomhus

Kostnadene for arbeider utomhus er inkludert i den tidligere oppgitte kostnadsramme for de to skisserte prosjektene. Samlet kostnadsramme er etter vedtak av fylkestinget satt til brutto kr 426 mill.

Ansvar for å få gjennomført regulering av områdene

Østfold fylkeskommune er ansvarlig for å gjennomføre regulering av de aktuelle områdene på Greåker i Sarpsborg og FMV-området i Fredrikstad.

Ansvar for eventuelle kostnader som oppstår som konsekvens av reguleringen

I samarbeid med Sarpsborg kommune er det gjennomført en trafikkanalyse i det aktuelle området for plassering av en interkommunal flerbrukshall på Greåker/Oppstad. Konklusjonen fra analysen er at en hall plassert i det tiltenkte området neppe vil skape nye trafikkavviklingsproblemer av betydning. Den økte trafikken til og fra et slikt anlegg vil i all hovedsak belaste det eksisterende veinettet på ettermiddag/kveldstid og i helger. Med dette som utgangspunkt vil det etter all sannsynlighet ikke være behov for spesielt kostnadskrevenne tiltak dersom det etableres en interkommunal idrettshall i tilknytning til Greåker vgs utover det å sikre en god løsning for av- og påstigning nær inngangen til et slikt anlegg. Det kan også være behov for å etablere opphøyd gangfelt over Oppstadveien for å sikre bedre kryssingsforhold for myke trafikanter. Disse tiltakene er direkte knyttet til etableringen av en eventuell ny interkommunal idrettshall og således kunne medføre en høyere merkostnad som må dekkes av kommunene. Imidlertid er det forventet at kostnadene for de nevnte tiltakene ikke er høyere enn at de vil kunne dekkes innenfor den totale rammen for prosjektet på Greåker.

Bidrag fra andre Østfold-kommuner til drift av anleggene

Det antas at eventuelle bidrag fra andre kommuner i regionen i all hovedsak vil komme i form av bidrag til drift og vedlikehold mot at bidragsyterne(kommuner) får tilgang til treningstid i de aktuelle anleggene. Dette vil i så fall bli i den perioden som Sarpsborg og Fredrikstad kommune disponerer anlegget og det foreligger pr. nå ikke noe klart definert og konkretisert behov fra disse kommunenes side i forhold hvor mye de ønsker å benytte respektive anlegg. Mulige bidrag fra andre kommuner enn Sarpsborg og Fredrikstad er derfor først aktuelt på et senere tidspunkt.

Muligheter for tilrettelegging av innebandy

Begge anlegg (Frederik II og Greåker) er godt tilrettelagt for å kunne avvikle innebandy spill i eliteserien.

Muligheter for å øke areal og funksjoner som inngår i den interkommunale hallen på Greåker

Det interkommunale idrettsanlegget som er planlagt på Greåker er dimensjonert for å gi tilfredsstillende arealer til å gjennomføre læreplanen i kroppsøving for elevene ved Greåker vgs samt dekke kravene som stilles av Norges Friidrettsforbund for å få godkjent hallen som et innendørs friidrettsanlegg. Det er således ikke tilstrekkelig areal i den prosjekterte hallen for også å kunne dekke behovet for en eventuell ungdomsskole plassert i det samme området. Imidlertid er det plass på den aktuelle tomten til å kunne utvide hallen dersom Sarpsborg kommune ønsker dette. Kostnadene for en slik utvidelse vil være i størrelsesorden 19 - 20 000,- brutto pr. m2. Arealet som er nødvendig for å dekke en eventuell ungdomsskoles behov er anslått å være på minimum 850 m2.

Eierskap og drift - interkommunale idrettsanlegg

Hvem som skal eie og drifte flerbrukshallene har vært utredet av prosjektet og diskutert mellom fylkeskommunen og kommunene. Både fylkeskommunen, Fredrikstad og Sarpsborg kommuner ønsker i minst mulig grad å spre sine eierskap på ulike selskapsstrukturer. Basert på en gjennomgang og vurdering av å organisere idrettshallene som enten et IKS, et §27-samarbeid eller at flerbrukshallene i sin helhet skulle eies av fylkeskommunen er partene i et samarbeidsmøte 8. mai 2019 blitt enige om at idrettsanleggene bør eies og driftes av Østfold fylkeskommune. Kommunene skal ha bruksrett til hallene innenfor avtalte tidsrom mot betaling av avtalte investerings- og driftstilskudd.

At Østfold fylkeskommune blir stående som eier innebærer at Østfold fylkeskommune kan foreta låneopptak knyttet til hele oppføringen av hallene. Kommunene vil bidra til finansiering gjennom innbetaling av investeringstilskudd tilsvarende merkostnaden for oppgradering fra fylkeskommunens behov for kroppsøvinglokaler til interkommunale flerbrukshaller, anslått til kr 42,5 mill jfr tidligere vedtak. Investeringstilskuddet fordeles likt på de to kommunene. Dersom innbetaling av investeringstilskuddet spres utover i tid, vil kommunenes bidrag måtte økes med påløpte renter på det lånet som tilsvarer det ubetalte investeringstilskuddet.

Hvordan flerbrukshallene organiseres vil også kunne påvirke graden av merverdiavgift som forventes refundert i forbindelse med oppføring og drift. Prosjektet har derfor sendt inn en forespørsel til skatteetaten hvor det er bedt om en tilbakemelding på hvordan valg av organisasjonsform for flerbrukshallene vil påvirke refundert merverdiavgift. En slik forhåndsuttalelse fra skatteetaten vedrørende et nærmere beskrevet forhold vil være bindende for skattemyndighetenes vurdering av saksforholdet ved en senere kontroll. Pr 10. mai 2019 er det ikke mottatt svar på denne henvendelsen. Skatteetaten har estimert at svar vil foreligge ca. 24 mai. Dersom dette svaret innebærer at valgt organisasjonsform gir vesentlig dårligere refusjonsandel av merverdiavgiften vil punktet om organisasjonsform for eierskap og drift av flerbrukshallene måtte vurderes på nytt. Det vil bli utarbeidet et notat basert på den bindende forhåndsuttalelsen når denne foreligger og ettersendt som vedlegg til denne saken.

Endret faktisk bruk av hallene de første 10 årene etter oppføring vil alltid kunne påvirke/endre andelen av merverdiavgift som blir refundert. En eventuell utleie mot vederlag av lokalene kontra rent utlån vil i denne perioden måtte vurderes opp mot eventuelt tapt momsrefusjon.

Etter den første 10-årsperioden er det kun refusjon av løpende driftskostnader som vil bli påvirket av en slik endret bruk.

Fordelingsnøkkel for årlig drift- og vedlikeholdsutgifter

De årlige drifts- og vedlikeholdsutgifter for de to anbefalte interkommunale idrettsanleggene er anslått til å være på tilsammen kr 9,3 mill brutto. Beregningene av disse kostnadene er gjort på bakgrunn av erfaringstall for driftsutgifter på tilsvarende haller som er bygget i siste 5-års periode, og er satt til kr 600 brutto pr. m2. Dette er anslag og er som sådan beheftet med en viss usikkerhet. Som det fremkommer av tabellen under er merutgiftene for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) beregnet til å være kr 2,3 mill brutto ved etablering av interkommunale idrettsanlegg sammenlignet med drift og vedlikehold av to rene fylkeskommunale idrettshaller.

Merkostnader for interkommunale anlegg	Brutto FDV kostnad (i mill.kr.)
Greåker interkommunalt anlegg	4,0
Greåker fylkeskommunalt anlegg	2,5
Merkostnader for interkommunalt anlegg Greåker	1,5
Frederik II interkommunalt anlegg	5,3
Frederik II fylkeskommunalt anlegg	4,5
Merkostnader for interkommunalt anlegg Frederik II	0,8
Sum merkostnad interkommunale anlegg	2,3

Gjeldende vedtak fra fylkestinget er at merkostnadene for forvaltning, drift og vedlikehold utover de 5% som kommunene etter regelverket for særskilte spillemidler må betale, fordeles etter faktisk bruk. Det er på dette tidspunktet vanskelig å fastslå hva som vil være den faktiske bruken av de to planlagte anleggene for hver enkelt kommune, og det er derfor enighet mellom partene at merkostnadene for drift og vedlikehold, anslått til kr 2,3 mill. pr år, fordeles likt mellom Sarpsborg og Fredrikstad kommune. Ved en eventuell etablering av interkommunale idrettsanlegg skal avtalen mellom partene åpne for at denne fordelingen kan endres dersom det viser seg at det etter noen års drift er vesentlig endringer i den faktiske bruken av anleggene. Omregnet til prosent innebærer dette at Sarpsborg og Fredrikstad kommune hver for seg dekker 12,5% og Østfold fylkeskommune 75% av de samlede drifts- og vedlikeholdskostnadene ved en etablering av interkommunale idrettsanlegg ved Greåker og Frederik II videregående skole.

Fylkesrådmannens vurdering

Etter en samlet vurdering og i samråd med Sarpsborg og Fredrikstad kommune anbefaler fylkesrådmannen at dersom det etableres interkommunale idrettsanlegg bør disse eies og

driftes av fylkeskommunen. Videre anbefaler fylkesrådmannen at Sarpsborg og Fredrikstad kommune skal ha bruksrett til anleggene innenfor avtalt tidsrom mot betaling av avtalte investerings- og driftstilskudd.

Partene er også enige om at det utarbeidede tallmaterialet er tilstrekkelig sikkert til at det kan legges til grunn for det videre arbeidet. Et unntak fra dette er at dersom svaret fra skatteetaten innebærer at valgt organisasjonsform gir vesentlig dårligere refusjonsandel av merverdiavgiften, vil punktet om organisasjonsform for eierskap og drift av flerbrukshallene måtte vurderes på nytt.

Fylkesrådmannen vil også påpeke at selv om en av partene skulle velge å ikke være med, så vil det fortsatt være interessant å vurdere et samarbeid med utgangspunkt i en ordinær idrettshall.