

Föreningsdrift fritidsförvaltningen

Riktlinjer för föreningsdrift

Fritidsförvaltningen
Ekonomi- och analysavd.

Upprättad: 2022-04-14
Version: 1.0
Ansvarig: Dzamal Imsirovic



Innehållsförteckning

Inledning	3
Syfte	3
Avgränsning	3
Föreningsdrift	4
Befintliga avtal	4
Kluster	4
Olika typer av avtal	5
Driftavtal	6
Verksamhetsavtal	6
Hyresavtal	7
Synpunkter från föreningslivet	7
Ansvarsfördelning	8
Hantering av personal	8
Ekonomisk jämförelse	9
Mervärden från föreningslivet	9
Barnkonsekvensanalys	10
Riktlinjer för föreningsdriftsavtal	10
Bedömning i enskilt ärende	11
Fritidsförvaltningens bedömning	11

Inledning

Fritidsnämnden har gett förvaltningen i uppdrag att göra en analys av föreningsdrift av fritidsanläggningar. Utöver det ska förvaltningen på nämndens uppdrag arbeta för att öka antalet föreningsdrivna fritidsanläggningar. Detta eftersom nämnden delar förvaltningens uppfattning om att mervärdet från föreningslivet vid driftansvar är viktigt.

En kartläggning av nuvarande avtal som omfattar föreningsdrift inom fritidsförvaltningen visar inget enhetligt system, riktlinjer eller grunder för avtalsskrivning. Övergripande riktlinjer behöver tas fram.

Utredningen kommer beskriva vilka avtal som idag finns inom förvaltningen och dela in dem i kluster. Ekonomiska effekter mellan egen drift och föreningsdrift kommer beskrivas och likaså vilka konsekvenser föreningsdrift innebär. Bland annat gällande kvalitet och personal.

Utredningen kommer också undersöka vilka typer av avtal nämnden kan ingå i framöver och hur de olika alternativen ska ses utifrån juridiska förutsättningar.

Slutligen kommer riktlinjer för framtida avtal föreslås som nämnden kan ta ställning till.

Syfte

Syfte med uppdraget är att få ett mer enhetligt förhållningssätt till att låta föreningar ansvara för drift av idrottsanläggningar i Malmö. Det görs genom att ta fram ett riktlinjer för att uppnå en likvärdighet och transparens vid skapandet av nya avtal.

Avgränsning

Uppdraget ska ha fokus på drift av aktivitetsytor och omklädningsrum vid sporthallar och idrottsplatser men inte möteslokaler, kontor, kansli, café som ligger inom klubbstugeavtal eller liknande. Utredningen ska förhålla sig till den rutin som finns för upprättande av klubbstugeavtal (inklusive avtal gällande aktivitetslokal med klubbstugetaxa).

Uppdraget omfattar rena driftavtal med föreningar, med fokus på städning, enklare vaktmästaruppdrag, öppning och stängning och liknande. Däremot kommer uppdraget utreda möjligheten till utökade verksamhetsavtal där

driftansvar ingår. Hyresavtal och liknande där drift ingår som en del av avtalet ska i detta skede ses som undantag.

Utredningen ska också ta del av och förhålla sig till arbetet med översyn av avtalsprocessen inom fritidsförvaltningen, samt förvaltningens ansvar enligt gränsdragningslista.

Föreningsdrift

Huvudsakligen har fritidsförvaltningen driftansvar på fritidsnämndens anläggningar. I anläggningarna som listas nedan finns det upprättade avtal som beskriver i vilken utsträckning en annan aktör har driftansvaret. De olika avtalen är skraddarsydda utifrån behoven som finns på anläggningen.

Befintliga avtal

Fritidsförvaltningen har idag olika typ av avtal med bland annat föreningslivet, organisationer och företag. Nedan presenteras de olika avtal i kluster. Flertalet avtal kan höra till flera kluster men har placerats där de mest passar in. Klusterindelningen ämnar visa bredden av avtal som finns, fastän utredningen fokuserar på idrottsanläggningar inomhus och utomhus.

I många av avtalen nedan ingår drift bortom uppdragets avgränsning. Enighet hyr exempelvis en lokal av fritidsnämnden där drift är inkluderad. Likaså gör FIFH och samorganisationerna på Nobelvägen 21.

Kluster

Drift av förvaltningens anläggningar

Idrottsanläggning

- Heleneholms sporthall
- Kirsebergs sporthall
- Kirsebergs IP
- Dalhems IP
- Toftanäs sporthall

Ridanläggning

- Klagshamns ryttaförening
- Örestads ryttaresällskap
- Malmö Ridklubb
- Malmö Civila Ryttaförening

Badanläggning

- Segevångsbadet
- Lindängsbadet

Klubbstugeavtal

37 avtal
Bågskyttebanan

Drift med kommersiellt fokus

Ribersborgs kallbadhus
Sibbarps Saltsjöbad
Hyllie sportcenter
Hylliekrokens golf

Verksamhetsbidrag

Spelens hus
Flamman
Almviks Djurfritidsgård
Gnistan
Hela Malmö

Uthyrning

Enighet
FIFH
Bryggeriet
Motorstadion
Motorklubben Tändstiftet
BMX-klubben

Nyttjanderätt

Kulladals Bangolf
Bulltofta Bangolf
Badmintoncenter

Samlingslokal

Nobelvägen 21
Föreningarnas hus
Kampen

Olika typer av avtal

I Sverige är det i huvudsak kommuner som både äger och har driftansvar för idrottsanläggningar. I Malmö är kommunen nästan uteslutande huvudman i idrottsanläggningar i anslutning till skolor. När kommunen inte är huvudman kan andra aktörer både äga och ha driftansvar på idrottsanläggningar.

Eftersom det är främst kommunen som äger idrottsanläggningar i Malmö behöver det utredas vilka typer av avtal som finns och om dessa har ingåtts korrekt utifrån rådande lagstiftning. Eftersom det här uppdraget är avgränsat till idrottsanläggningar med rena driftavtal kommer specialanläggningar inte utredas utan fokus läggs på idrottsanläggningar där föreningslivet sköter driften avseende öppning och stängning, städning, enklare vaktmästeri etc.

Runtom i Sverige har kommuner utrett frågan om föreningsbidrag, bland annat av Göteborg, Karlstad, Upplands Väsby och Värmdö. I dessa kommuner har utredningarna kommit fram till att rena driftavtal med föreningar i regel ingåtts felaktigt enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Detta eftersom det inte tydligt kan särskiljas när kommunen ger ett bidrag kontra när kommunen köper en tjänst. Rör det sig om köp av tjänst ska LOU tillämpas. Om det totala värdet för kontraktet överstiger gränsen för direktupphandling ska tjänsten även konkurrensutsättas genom annonsering.

Driftavtal

Fritidsförvaltningen har flertalet driftavtal med föreningslivet, framför allt sporthallar och idrottsplatser. Göteborg stad har i en utredning valt att kalla rena driftavtal för *entreprenaddrift* eftersom det är högst transaktionellt – utföraren får ersättning för utförd arbetsprestation.

Den här typen av avtal behöver i regel upphandlas enligt LOU. Bland annat beskriver Upphandlingsmyndigheten följande:

Upphandling av tjänster är tillämpliga om bland annat följande punkter uppfylls:

- syftet med avtalet är att tillgodose den upphandlade myndighetens behov
- myndigheten i detalj har fastställt tjänstens särdrag och hur tjänsten ska tillhandahållas
- avtalet fastställer en ersättning för tjänsten genom att ett visst pris betalas

Det som försvårar upphandlingsförfarande för föreningslivet är att deras kunskap om regelverket är i generell låg och deras administrativa resurser små. Det blir särskilt missgynnande när det främst är föreningslivet som bedriver verksamhet i idrottsanläggningar där driftsavtal finns. Kommunen har dock möjligheten att underlätta upphandlingsförfarandet genom att se över uppdragsbeskrivningarna och kravspecifikationerna men utgångspunkten kommer vara stadens upphandlingspolicy.

Verksamhetsavtal

Ett alternativ till rena driftavtal är drift genom verksamhetsavtal. I ett verksamhetsavtal behöver både kommunen och föreningen se vinster med att ingå i ett långsiktigt avtal. Föreningen ska vara den som initierar en önskan om driftansvar som därefter bedöms av förvaltningen. I ett verksamhetsavtal ska

drift av en anläggning vara en del av bidraget föreningen erhåller för arbetet de utför medan annan del av bidraget går till verksamheten föreningen bedriver i den aktuella anläggningen. Avtalet utformas utan ett alltför detaljerat innehåll. Det är ramarna som behöver fastställas och fyllas med innehåll genom dialog mellan förening och förvaltning.

Kommuner ingår många verksamhetsavtal med föreningar utan upphandling. Avtalen är ett viktigt instrument för att bidra till stabilitet och långsiktighet. Fritidsförvaltningen har i dagsläget elva verksamhetsavtal med föreningar. Inga idrottsföreningar har i dagsläget verksamhetsavtal med förvaltningen.

Hyresavtal

En annan avtalsmöjlighet är genom hyresavtal. Föreningar som är intresserade av en anläggning och vill exempelvis ha en viss ensamrätt på den kan diskutera hyresavtal med förvaltningen. Malmö FF har finansierat delar av en fotbollsplan utomhus för ensamrätt och likaså Fair Play avseende tennisbanor på Limhamns idrottsplats. I dessa hyresavtal kan drift antingen ingå som del av avtalet, eller att föreningen får reducerad hyra om de själva har driftansvar.

Synpunkter från föreningslivet

Fritidsförvaltningen har ställt frågor till föreningar med driftavtal för att förstå deras upplevelse. Frågorna som ställdes utgick från om de tror att det är bra att ha driftavtal, vad nackdelen skulle vara om avtal inte fanns, vad de själva anser att de tillför i och med avtalet samt hur de upplever avtalet generellt.

Övervägande är föreningarna nöjda med driftavtalen. Bland annat får föreningarna förbättrade ekonomiska förutsättningar att driva och utveckla föreningen, möjlighet att anställa personal, säkerställa att utrustning håller, snabbt anmäla behov av underhåll, närvaro på anläggningen som hjälper besökare men ökar även tryggheten. Föreningarna uppger att det finns en känsla av ägandeskap och möjligheten till "hemmaplan" när man har driftansvar på en anläggning.

Föreningarna anser att med ett driftavtal kan anläggningarna ha bra underhåll, minska anläggningens slitage, öka närvaron av föreningspersonal och därmed den upplevda tryggheten, öka servicen till besökare, arbeta förebyggande för att minimera skadegörelse etc.

Ansvarsfördelning

Föreningarna med driftavtal har inte *en* anställd som ska sköta drift och skötsel av anläggningar. Det är en kombination av heltids- och visstidsanställningar beroende på hur stor verksamheten är utöver delen som regleras i ett driftavtal. Vissa föreningar uppger att ungdomar ibland arbetar som timanställda medan samtliga föreningar uppger att volontärarbetet bidrar mycket till verksamheten. I vissa fall är det åtminstone 50 volontärer i veckan som ställer upp.

Fritidsförvaltningen utgår från heltidsarbete som norm, vilket innebär att tillsvidareanställda ska kunna arbeta 100 % om de så önskar. Eftersom drift av anläggningar sker under långa öppettider är det inte möjligt för en person att sköta det arbetet. Det krävs minst 2–3 personer som roterar för att få ihop det samtidigt som kostnaden för att driften inte överstiger 75 % av en heltidstjänst. Föreningslivet behöver alltså pussla ihop anställningar, bland annat genom olika arbetsmarknadsanställningar och volontärarbete, för att åstadkomma något som fritidsförvaltningen klarar av genom stordrift.

Hantering av personal

Fritidsförvaltningens driftavdelning ansvarar för att drift och skötsel av samtliga anläggningar förutom anläggningarna med avtal för extern drift. Den överväldigande majoriteten av anläggningarnas skötsel och underhåll hanteras av fritidsförvaltningens personal. Det finns både fördelar och nackdelar med att kommunen har driftansvar på anläggningar istället för föreningslivet. Där det finns flera anläggningar på ett litet område finns stordriftsfördelar som föreningslivet inte åstadkomma. Oftast har kommunen också en högre kompetens och tillgång till bättre teknik i form av utrustning. Kommunen har däremot inte nödvändigtvis samma engagemang som föreningar har, särskilt i anläggningar där föreningar bedriver mycket verksamhet.

En viktig fråga som väcks när driftansvar diskuteras är vad man gör med befintlig kommunal personal. Vanligtvis utökas fritidsnämndens anläggningsbestånd med varje skola som byggs och varje nytt område som anläggs. Det innebär att fritidsförvaltningen anställer fler medarbetare för att arbeta med detta. Om förvaltningen lägger driftansvar på föreningslivet eller entreprenad vid nybyggnation behöver inga nyanställningar ske. Om driftansvar däremot läggs på befintliga anläggningar med redan anställd personal uppstår risken att förvaltningens personal blir övertalig.

Ekonomisk jämförelse

När befintliga avtal har tecknats har förvaltningen utgått från att en hall kräver 75 % av en städtjänst. Eftersom hallarna har generösa öppettider, vanligtvis 07 – 22, är det inte möjligt att en person på 75 % underhåller hallen utan minst två – tre medarbetare. Då fritidsförvaltningen har driftansvar på många hallar är driftavdelningen uppdelad på fem sektioner vilket möjliggör stordriftsfördelar. Föreningslivet har inte samma möjligheter då deras avtal avser endast en hall (i några fall har föreningar ansvar för två hallar). Information som inhämtats hos föreningar med driftavtal visar att de är generellt sett nöjda med avtalet och den ekonomiska ersättningen.

Fritidsförvaltningen är nöjda med kvaliteten i hallarna med föreningsdrift. Det är möjligt att förvaltningen skulle kunna städa hallarna med något större effektivitet utifrån stordriftsfördelarna men då tappas mervärdet som föreningsdrift medför.

Mervärden från föreningslivet

Om föreningar ska ha driftansvar i fritidsnämndens anläggningar utan upphandling behöver syftet med driften sträcka sig längre än rena driftavtal. Mervärde behöver tillföras som ger anläggningen något utöver driften. Mervärden från föreningslivet kan bland annat vara ökad trygghet, ökad nyttjandegrad och högre kvalitet i anläggningen.

Anläggningar där föreningar har driftansvar brukar ha större vuxennärvaro eftersom många volontärer befinner sig runt om anläggningen vid aktiviteter. Det är främst föreningar med mycket verksamhet i en anläggning som idag fått ett driftansvar. Vid stor vuxennärvaro ökar upplevelsen av trygghet.

Nyttjandegraden kanske också öka i hallarna om föreningslivet ansvarar för driften eftersom de bättre har koll på hallbokningarna och kan således fylla de tomma tiderna med aktiviteter.

Högre kvalitet är ett tydligt mervärde som föreningslivet tillför. Eftersom föreningarna har mycket aktivitet i en anläggning de har driftansvar för brukar de också vilja hålla anläggningen ordnad utifrån deras känsla av ägandeskap eller ”hemmaplan”. Det vittnar föreningarna om som också styrks genom fritidsförvaltningens brukarundersökningar.

Barnkonsekvensanalys

Utifrån de presenterade alternativen behöver en barnkonsekvensanalys göras. Både sett till möjligheterna olika föreningsavtal innebär men också riskerna med dem. En viktig utgångspunkt i analysarbete är vem är det som gynnas eller missgynnas av föreningsavtal? En annan utgångspunkt är hur förhåller sig multifunktionella anläggningar till eventuell ensamrätt av dem?

Varje avtal med föreningslivet kommer att bedömas enskilt och därför är generella slutsatser svårare att göra. Däremot kan vissa antaganden göras. Om ett hyresavtal ingås med en förening som innebär ökade kostnader för föreningen kan resultatet vara högre träningsavgifter för barn och unga vilket skulle vara missgynnande. Eftersom det idag är svårt för barn och unga med sämre ekonomiska förutsättningar att delta i föreningsaktiviteter skulle en ökning av träningsavgifter med större sannolikhet innebära att de fortsatt hamnar utanför.

Om en förening dessutom har ensamrätt delar av dag eller heldag i en anläggning missgynnas barn och unga som är medlemmar i andra föreningar som tidigare använt anläggningen. Om föreningar dessutom höjer avgifterna för exklusiviteten som ensamrätt innebär missgynnas barn och unga ytterligare.

Föreningsdrift kan också medföra nytta till barn och unga. Föreningar som lyckas boka in strötider som annars hade varit outnyttjade leder till att fler barn och unga kan delta i aktiviteter. Anläggningar med föreningsdrift har fler personer som rör sig runt om anläggningen som ökar upplevelsen av trygghet, främst för barnen som tar sig själva till sina träningar.

Riktlinjer för föreningsdriftsavtal

Fritidsförvaltningen föreslår några övergripande riktlinjer för att föreningslivet ska kunna ingå i ett driftavtal med förvaltningen.

Föreningar ska:

- Inte ha betalningsanmärkningar
- Vara godkända av förvaltningen utifrån stadgar, årshandlingar, utbildningar etc.
- Ha/haft arbetsgivaransvar.
- Vara anslutna till kollektivavtal.

- Ha erfarenhet av drift av anläggningar och uppvisa tillräcklig kunskap för att kunna underhålla en anläggning utifrån förvaltningens krav.
- Ha regelbunden och omfattande verksamhet i anläggningen
- Presentera verksamhetsplan för drift

Bedömning i enskilt ärende

För att nya avtal med föreningar ska fungera och resultera i en positiv utveckling för både förvaltning och föreningslivet behöver alla avtal bedömas enskilt. Eftersom varje anläggning är unik finns det särskilda förutsättningar för drift. En förening som uppfyller riktlinjerna behöver inte nödvändigtvis vara rätt aktör för drift av anläggning. Fritidsförvaltningen behöver bedöma varje anläggning enskilt för att kunna fastställa om nyttan med en extern driftaktör är övervägande positiv för malmöborna. Om fler än en förening vill ha driftansvar i en anläggning bör konkurrensutsättning ske för att avgöra vem är bäst lämpad för uppdraget.

Fritidsförvaltningens bedömning

Lagar och regler kring avtal kan stundvis vara svårtolkade. Några av avtalen förvaltningen ingått i hittills kan eventuellt ha behövt upphandlas när de tecknades men samtidigt har avtalen initierats genom dialog med föreningslivet som genom sin verksamhet i en anläggning sett fördelarna med att ha driftansvar, och förvaltningen likaså sett mervärdet i att släppa driftansvaret.

För att i framtiden ingå i korrekta avtal föreslår fritidsförvaltningen att samtliga avtal som avser ren drift ska upphandlas. Ren drift syftas till driftavtal där en extern aktör tar över driftansvar från fritidsnämnden gällande öppning/stängning, städning samt enklare vaktmästeri. Den här typen av upphandlingar kommer alltid överstiga tröskeln för direktupphandlingar och ska därför konkurrensutsättas genom annonsering. I verkligheten betyder detta att rena driftavtal kan ingås med både företag och föreningar. Rena driftavtal ska initieras av förvaltningen.

I situationerna där antingen förvaltningen eller en förening ser möjligheten till samverkan kan ett verksamhetsavtal tecknas. Det avtalet blir då avsevärt mindre detaljerat än driftavtalet och innehåller andra typer av bidrag där driftbidraget blir en del av totalen. Verksamhetsavtalen ska syfta till att meningsfullt utbyte för både förvaltning och förening och inte endast ses som ett monetärt utbyte. Mervärden som föreningslivet kan tillföra anläggningen

och vidare området och staden blir viktiga beståndsdelar i avtalet. Den här typen av avtal kommer endast ingås med föreningslivet. Förvaltningens bedömning är att verksamhetsavtalen kan bli ett verktyg för stabila föreningar som uppfyller riktlinjerna nämnda ovan.

Hysesavtal är ett tredje alternativ för både förvaltningen och föreningslivet. Hysesavtal ger föreningar möjlighet till ensamrätt på en anläggning under antingen hela eller delar av de bokningsbara tiderna mot en kostnad. I ett hysesavtal kan driftansvar inkluderas genom att antingen vara en förutsättning för uthyrning eller en chans för reducerad hyra.

Förvaltningens sammanfattade bedömning är att varje situation är unik och behöver likväl bedömas så. Förvaltningen tror på föreningslivet och tror på mervärdet de tillför och vill hörsamma detta i driften av anläggningar om rätt läge uppstår.