



Datum
2023-10-13
Vår referens
Karin Boijertz
Avdelningschef
karin.boijertz@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Utveckling av verksamheten på Sibbarps kallbadhus FRI-2023-1609

Sammanfattning

I Malmö finns två kallbadhus, vilka ägs av Malmö stad men drivs av privata aktörer. Sibbarps kallbadhus är det mindre av de två. På anläggningen finns tillgång till havsbad, bastu, café och sommartid även en kiosk. Fritidsförvaltningen har diskuterat utvecklingsmöjligheter för kallbadhuset utifrån det ökade intresset för kallbad hos Malmöborna de senaste åren.

Fritidsförvaltningen ser att det finns utvecklingsmöjligheter i form av exempelvis att tillgängliggöra anläggningen och göra den mer inkluderande för alla Malmöbor. Vidare ser fritidsförvaltningen att det finns möjligheter och skäl att ställa tydligare krav på verksamheten framöver utifrån fritidsnämndens målsättningar.

Fritidsförvaltningens bedömning är att verksamheten också framöver bäst drivs i privat regi men att ett kommande avtal ska konkurrensutsättas genom en upphandling, vilket föranleder att nuvarande hyresavtal ska sägas upp för att löpa ut vid innevarande hyrestids slutdatum.

Förslag till beslut

1. Fritidsnämnden uppdrar åt fritidsförvaltningen att säga upp nuvarande hyresavtal för Sibbarps kallbadhus, inleda och genomföra upphandling av entreprenör för drift av verksamheten på Sibbarps kallbadhus samt gå vidare i planerna med om- respektive nybyggnationer av anläggningen tillsammans med stadsfastigheter.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse 231026
- Sibbarps Kallbadhus Ritning

Beslutsplanering

Fritidsnämndens ordförandeberedning 2023-10-10
Fritidsnämndens Arbetsutskott 2023-10-23
Fritidsnämnden 2023-10-26

Beslutet skickas till

Sibbarps Saltsjöbad AB

Ärendet

1. Bakgrund

Sibbarps kallbadhus, eller Sibbarps Saltsjöbad ("Kallbadhuset") byggdes under 1970-talet och är ett av två kallbadhus i Malmö, vilka båda ägs av Malmö stad. Fritidsnämnden ("Nämnden") hyr Kallbadhuset internt från stadsfastigheter (servicenämnden) som fastighetsägare. Nämnden hyr i sin tur ut Kallbadhuset till företaget Sibbarps Saltsjöbad AB, org. nr. 556771-0529 ("Entreprenören") som driver verksamheten på Kallbadhuset. Entreprenören har haft hyresavtal med Nämnden i mer än ett decennium. Nuvarande hyresavtal är från 2012 men det har även funnits ett hyresförhållande dessförinnan. Närmast före Entreprenören var det en annan privat aktör som genom hyresavtal med Nämnden drev den aktuella verksamheten.

Kallbadhusets verksamhet består av havsbad och bastu. Därutöver finns ett café och sommartid även en glasskiosk. Glasskiosken är en utökning av verksamheten för ett par år sedan. Ritning över anläggningen biläggs tjänsteskrivelsen. Det finns en förening med aktiv verksamhet på Kallbadhuset, föreningen Sibbarps Bastuvänner med omkring 150 medlemmar. Föreningen är inte registrerad hos fritidsförvaltningen ("Förvaltningen").

Under 2022 och 2023 har diskussioner förts hos Förvaltningen avseende en eventuell utveckling av verksamheten på Kallbadhuset som resulterat i denna tjänsteskrivelse. Dialog har också förts med stadsfastigheter i egenskap av fastighetsägare. Under samtalen med stadsfastigheter har det framkommit att betydande renoveringar av Kallbadhuset planeras i etapper under perioden 2024–2026. Det handlar om nya bryggor, eventuellt nya vågbrytare samt eventuellt en ny solcellsanläggning. I samband med renoveringarna finns möjlighet att även genomföra om- respektive nybyggnationer, exempelvis ytterligare en bastu samt göra anläggningen mer tillgänglig. Förvaltningen har inlett en process för beställning av vissa om- respektive nybyggnationer. Den slutliga omfattningen av dessa påverkas av om Nämnden beslutar i enlighet med förvaltningens förslag i detta ärende eller inte.

2. Utveckling av verksamheten framöver

Förvaltningens bedömning är att det finns flera skäl till att framöver utveckla verksamheten på Kallbadhuset. Förvaltningens uppfattning är att det finns möjligheter till en ännu bättre verksamhet för Malmöborna och Förvaltningen ser vidare att det av flera anledningar nu är en lämplig tid att ta aktuella steg.

2.1 Behov avseende utveckling av verksamheten

Förvaltningen ser möjliggörandet av kallbad som en viktig pusselbit inom Malmös utbud av rekreation och meningsfulla fritidsaktiviteter. Kallbad (i detta sammanhang med tillhörande bastubad) kan vara såväl en möjlighet till lugn och avkoppling som en social samvaro. Därutöver talar forskningen för att kallbad kan ge positiva hälsoeffekter. Hälsoeffekter som påminner om de som uppkommer vid fysisk ansträngning men som genom kallbad kan ges också dem som annars av olika skäl har svårare för att genomföra fysisk aktivitet.

Intresset hos Malmöborna för kallbad har ökat de senaste åren. Det ökade intresset syns exempelvis genom att antalet besökare (badande gäster) årligen på Ribersborgs kallbadhus under en femårsperiod, mellan 2018 och 2022 ökat från 167 000 till 251 000 personer, en ökning med omkring 50 %. En påtagligt ökad omsättning på Kallbadhuset (Sibbarp) mellan åren 2021 och 2022 talar ytterligare för ett ökat intresse. Kallbadhuset hade under 2022 omkring 45 000 besökare (badande gäster).

Kallbadhuset är till för alla Malmöbor, men kan förväntas användas i ännu högre utsträckning av personer som bor i den del av Malmö där Kallbadhuset ligger. Som exempel kan lyftas att mellan åren 2012–2022 ökade befolkningen i de delområden som helt eller delvis ligger inom ett avstånd om fyra kilometer från Kallbadhuset med 44 %, från drygt 50 000 personer till nästan 75 000 personer. Den kraftiga befolkningsökningen i Kallbadhusets närområde bedömer Förvaltningen som positivt för besöksunderlaget till Kallbadhuset nu och framöver.

Det ökade intresset för kallbad har inneburit att Ribersborgs kallbadhus börjar blir trångt under vissa tider och perioder. Förvaltningen bedömer att Kallbadhuset (Sibbarp) skulle kunna ha kapacitet att delvis täcka upp för det ökade intresset och på ett bra sätt komplettera verksamheten på Ribersborgs kallbadhus. På så vis behöver Nämnden inte investera i ett helt nytt kallbadhus utan kan utveckla det befintliga beståndet. För att fler Malmöbor som önskar kallbada ska göra det på Kallbadhuset ser Förvaltningen behov av att bättre tillgängliggöra Kallbadhuset och att även på andra sätt öka dess attraktivitet. Bland annat är Förvaltningens bedömning att det finns utvecklingsmöjligheter när det kommer till att skapa en än mer öppen och inkluderande verksamhet på Kallbadhuset för alla Malmöbor.

2.2 Utvecklingsmöjligheter

2.2.1 Tillgängliggörande

I samband med de renoveringar som stadsfastigheter avser att vidta finns möjligheter att på ett kostnadseffektivt sätt tillgängliggöra Kallbadhuset på olika sätt. Med relativt enkla medel skulle Kallbadhuset kunna bli betydligt mer tillgängligt för Malmöborna, bland annat för barn och funktionsnedsatta, vilka är prioriterade grupper för Nämnden.

I september 2023 genomförde Förvaltningens referensgrupp ett besök på Kallbadhuset för att inventera potentiella utvecklingsmöjligheter som finns på Kallbadhuset ur ett tillgänglighetsperspektiv. Referensgruppen består av personer med olika typer av funktionsnedsättning. Inventeringen visade att kallbadhuset har stora brister i tillgängligheten både inom- och utomhus. Flera förslag lyftes som kan förbättra anläggningen framöver. Det handlar om åtgärder i samtliga utrymmen framför allt vid parkeringen, entréerna, receptionen, kiosken, toaletterna, omklädningsrummen, damernas bastu samt utomhusområdena vid båsen och bryggorna. Byggnaden saknar helt ledstråk, kontraster och skyltar enligt Malmö stads skyltningspolicy. Åtgärderna kan vara till exempel att byta ut stolar och bord, köpa in hjälpmedel, öppna upp för att kunna ta sig in på anläggningen med rullstol en alternativ väg än den ordinarie ingången som är trång eller att genom nya trappor eller ramper underlätta för

personer att ta sig ner till stranden och vattnet, en möjlighet som i dagsläget saknas. Det kan vidare handla om att utöka dörrbredder eller ta bort trösklar samt att göra den nya bastun som beskrivs i avsnitt 2.2.2 tillgänglig. Skyltningen till själva Kallbadhuset och dess entré behöver förbättras bland annat med förtydligande att det är en Malmö stad-anläggning.

Förvaltningen ser att tillgänglighetsanpassningar kan vara såväl krav utifrån lagstiftningen som önskvärda för att möjliggöra för alla Malmöbor att nyttja anläggningen. Kallbadhuset kan också skapa de möjligheter till en mer tillgänglig anläggning som till viss del saknas för Malmö stads andra kallbadhus på Ribersborg, som med anledning av sina kulturminnesaspekter inte kan anpassas i samma utsträckning.

2.2.2 Gemensam bastu

En nybyggnation som Förvaltningen bedömer skulle ge ett stort mervärde åt besökarna är en ny bastu på mittenbryggan. En sådan bastu skulle innebära en ytterligare bastu utöver det nuvarande beståndet vilket möjliggör för anläggningen att ta emot fler besökare. En sådan bastu skulle vid olika tider kunna vara öppen för kvinnor respektive män eller könsöverskridande. Bastun skulle på så vis även vara ett sätt att göra anläggningen mer jämställd då Kallbadhuset i dagsläget är byggt med en mindre bastu på den ena sidan, det som i dagsläget är kvinnornas avdelning. Vidare utredning bör även genomföras för att konstatera ifall det vore möjligt att göra även den nuvarande dam-bastun större.

2.2.3 Servering samt avfallshantering

En ytterligare möjlighet som Förvaltningen ser kan utredas vidare i samband med stadsfastigheters övriga renovering av anläggningen är att se till om det finns möjligheter att utveckla serveringen av mat och dryck på anläggningen. Eventuellt kan fler möjligheter skapas vid en mindre ombyggnation av nuvarande kök. Ytterligare matförsäljning och tillstånd till servering av alkoholhaltiga drycker skulle sannolikt öka Kallbadhusets kommersiella möjligheter, vilket också kan underlätta för en privat aktör att driva anläggningen på uppdrag av Nämnden.

Vid ökad servering ökar samtidigt behovet av fungerande avfallshantering som exempelvis goda möjligheter på anläggningen för källsortering, vilket behöver tillförsäkras i samband med den fortsatta processen. En utvecklad avfallshantering kan förövrigt behövas även om Kallbadhusets serveringsmöjligheter inte skulle förändras, för att Nämnden ska arbeta vidare i enlighet med kommunfullmäktiges uppsatta miljömål.

2.2.4 Kravställanden på exempelvis öppettider, priser och verksamhetsinriktning

En ytterligare möjlighet som Förvaltningen ser kring att utveckla Kallbadhusets verksamhet är att ställa tydligare krav på verksamhetsutövaren att driva verksamheten på ett sätt som är förenligt med Nämndens målsättningar. Det kan exempelvis handla om att lättare kunna ställa krav på bland annat öppettider, priser, miljöhänsyn (exempelvis ekologiskt och etiskt certifierade livsmedel och miljömässigt lämpliga produkter vid städ) samt inriktning (såsom bland annat familjedagar, evenemang eller Nämndens prioriterade målgrupper). Dessa former av tydliga

kravställanden gäller redan för Nämndens andra kallbadhus, på Ribersborg. Tydligare kravställanden kräver ett upphandlat avtal är Förvaltningens bedömning, vilket kommer utvecklas i avsnitt 2.3.

2.3 Upphandla entreprenör som driver verksamheten

Det finns som Förvaltningen bedömer det tre möjliga driftsformer för verksamheten på Kallbadhuset. Nämnden kan driva verksamheten i egen regi med anställd personal, Nämnden kan likt nu hyra ut Kallbadhuset till en privat aktör genom ett rent hyresförhållande, eller Nämnden kan konkurrensutsätta driften av verksamheten genom en upphandling som resulterar i en avtalsrelation med en privat aktör. Förvaltningen förespråkar det senare alternativet och kommer i avsnitt 2.3.1—2.3.6 beskriva varför Förvaltningen gör den bedömningen. En kommande upphandling förutsätter att nuvarande hyresavtal med Entreprenören sägs upp.

Det kan i sammanhanget lyftas att Entreprenören som idag driver verksamheten på Kallbadhuset vid en upphandling har möjlighet att lämna ett anbud. Det kan således teoretiskt bli samma entreprenör i framtiden, däremot måste denne då förhålla sig till de bestämmelser som angetts i upphandlingsdokumenten och i anbudet angiven hyra.

Om verksamheten upphandlas är det Förvaltningens uppfattning att det ska regleras på så vis att föreningslivet, med den på kallbadhuset nu aktiva föreningen, ges tillgång till kallbadhuset också framöver.

2.3.1 Kommersiell verksamhet

Nämnden har valt att driva vissa av sina verksamheter i egen regi med anställd personal, medan andra verksamheter på olika sätt drivs av privata utförare. Det är ytterst en politisk bedömning avseende att driva verksamheter i offentlig respektive privat regi. Utifrån hur Nämnden har valt att driva såväl denna som andra av sina verksamheter är det däremot Förvaltningens uppfattning att Kallbadhuset, med anledning av de betydande kommersiella inslagen i verksamheten, vilka beskrivits ovan, lämpar sig väl för att drivas i privat regi.

2.3.2 Intresse att lämna anbud

Det är svårt att med säkerhet avgöra vilket intresse det skulle finnas från privata aktörer att vid en upphandling lämna ett anbud att driva verksamhet på Kallbadhuset. Utifrån det kraftigt ökade intresset för kallbad hos Malmöborna, den stora inflyttningen i Kallbadhusets närområde samt de möjligheter till utveckling av Kallbadhuset som beskrivits är det dock Förvaltningens uppfattning att de kommersiella möjligheterna att bedriva verksamhet på Kallbadhuset är betydligt större idag än de var för ett decennium sedan när hyresavtalet med nuvarande entreprenör tecknades. Det är med anledning därav förvaltningens uppfattning att en upphandling kommer innebära en konkurrensutsättning där fler än en aktör lämnar anbud.

Skulle en upphandling, osannolikt nog, inte resultera i att några anbud lämnas får Nämnden i det läget ta ställning till hur Kallbadhusets framtid ska hanteras istället. Med minskade ambitioner

torde det vara möjligt att också fortsatt låta en privat aktör driva verksamhet på Kallbadhuset i form av ett rent hyresförhållande. Ytterst finns även alternativet för Nämnden att driva verksamheten i egen regi, även om Förvaltningen inte bedömer det som eftersträvansvärt.

2.3.3 Ekonomiska kostnader samt intäkter

Nuvarande hyresavtal innebär att Entreprenören betalar 12 000 kronor per år i grundhyra. Därutöver betalar Entreprenören ytterligare en del i omsättningshyra. Omsättningshyran förhåller sig till omsättningen från föregående år och uppgick 2022 till 116 000 kronor, vilket således gav en total hyra om 128 000 kronor för året. Nämnden betalar å sin sida 470 000 kronor per år i hyra till stadsfastigheter. Entreprenören betalar således mindre än 30 % av Nämndens hyreskostnad vilket kan jämföras med Ribersborgs kallbadhus där upphandlad entreprenör betalar drygt 90 % av den hyreskostnad som Nämnden betalar till stadsfastigheter.

Genomförs planerade renoveringar och tilltänkta om- respektive nybyggnationer kommer det resultera i ökade kostnader för Nämnden, vilka Förvaltningen menar bör kunna täckas av den entreprenör som framöver driver Kallbadhusets verksamhet. Förvaltningen bedömer att Nämnden sannolikt skulle kunna få mer betalt i hyra efter en upphandling som resulterar i ett nytt hyresavtal än vad som är möjligt i nuvarande hyresförhållande. Kostnaderna torde i hög utsträckning därför kunna täckas av ökade intäkter. Ett väl användande av skattemedel är således också ett skäl som talar för att upphandla verksamhetens drift framöver.

2.3.4 Större inflytande för Nämnden genom kravställanden

Genom ett rent hyresförhållande likt det nuvarande finns få möjligheter för Nämnden att påverka exempelvis verksamhetens öppettider, priser eller verksamhetsinriktning. Förvaltningens uppfattning är att verksamheten som av Entreprenören idag bedrivs på Kallbadhuset har fungerat relativt väl över tid men inte utan vissa brister. Förvaltningen ser det som positivt att Nämnden framöver tar sig ett större inflytande kring den bedrivna verksamheten för att försäkra sig om att den bedrivs på ett sätt som är i linje med Nämndens målsättningar. För att skaffa sig ett större inflytande utan att driva verksamheten i egen regi behöver mer detaljerade kravställanden ske än vad som är fallet idag. Förvaltningens bedömning är att i sådana fall är den enda lagliga möjligheten att ett kommande avtal med en privat aktör upphandlas.

2.3.5 Likställa de båda kallbadhusen

Nämndens andra kallbadhus, på Ribersborg, har upphandlats som en tjänstekoncession under snart 15 års tid, vilket Förvaltningen bedömer på ett övergripande plan fungerat väl. Förvaltningen menar att när de kommersiella inslagen blir större också på Kallbadhuset (Sibbarp) talar detta starkt för att likställa de båda kallbadhusen och ha i grunden samma verksamhetsform för dem båda. Med anledning av de upphandlingar som redan genomförts för Ribersborgs kallbadhus finns en betydande kunskap hos Förvaltningen samt hos upphandlingsenheten vid stadskontoret kring vad som fungerat väl eller mindre väl såväl under upphandlingsskeendet som i den löpande verksamheten. En kunskap som kan tas med för att tillförsäkra en god och effektiv upphandlingsprocess avseende Kallbadhuset.

2.3.6 Rättsregler att förhålla sig till

När Nämnden som en myndighet låter privata aktörer på olika sätt nyttja anläggningar eller driva verksamhet på uppdrag av Nämnden finns bland annat upphandlingsrättsliga och kommunrättsliga regler att förhålla sig till. Dessa regler ställer bland annat krav på konkurrensutsättning under vissa förhållanden samt förbjuder stöd till enskilda näringsidkare. Om Nämnden ställer detaljerade krav på en privat aktör att driva en verksamhet på uppdrag av Nämnden eller på olika sätt subventionerar en privat aktör i dennes verksamhet är det sådana aspekter som ytterst kan vara otillåtna.

Entreprenören som idag driver verksamhet på Kallbadhuset har haft hyresavtal med Nämnden under en lång tid utan att det har konkurrensutsatts. Hyran som betalats har dessutom varit betydligt lägre än den hyra som Nämnden betalat till fastighetsägaren stadsfastigheter. Om nu verksamhetens kommersiella möjligheter ökar ytterligare utifrån vad som beskrivits ovan är det Förvaltningens uppfattning att mycket talar för att det krävs ett konkurrensutsättande, lämpligen genom en upphandling, för att verksamheten framöver ska kunna bedrivas på ett sätt som är förenligt med upphandlingsrättsliga och kommunalrättsliga regler.

2.4 Tidpunkten

Förvaltningens bedömning är att det finns flera skäl till att utveckla Kallbadhusets verksamhet på de sätt som beskrivits just vid denna tidpunkt. Det handlar framförallt om att i tid möta det ökade intresset för kallbad som finns hos Malmöborna och att kunna genomföra ombyggnationer i samband med planerade reoveringar för att spara tid och kostnader. Därutöver löper hyrestiden i det aktuella hyresförhållandet ut 2024-12-31 vilket innebär att om uppsägning sker av hyreskontraktet med entreprenören kan en upphandling genomföras som resulterar i en upphandlad verksamhetsform med start 2025-01-01. Sker inte uppsägning i tid förlängs hyreskontraktet med två år och en upphandlad verksamhet kan då inte starta förrän tidigast 2027.

2.5 Barnkonsekvensanalys

Barn och unga är inte den primära målgruppen för Kallbadhusets verksamhet idag och förväntas inte heller vara det framöver. Barn och ungas perspektiv gällande Kallbadhusets utveckling är ändå av betydelse men inte lika avgörande som för vissa andra verksamheter med större fokus på barn och unga. I denna utredning har barn och unga inte tillfrågats om sina tankar kring Kallbadhusets utveckling. Förvaltningen ser det däremot som lämpligt att, beroende på Nämndens beslut, under den fortsatta processen vidare tillfråga barn och unga om Kallbadhusets utformning då mer kunskap om barn och ungas önskemål kopplat till kallbad kan behövas.

I området i anslutning till Kallbadhuset med exempelvis stranden på Sibbarp rör sig barn och unga och det finns möjlighet att nyttja anläggningar som bland annat skateboardpark och utomhusgym.

De åtgärder som beskrivs i avsnitt 2.2.1, vilka föreslås för att göra Kallbadhuset mer tillgängligt, kan förväntas gynna också barn och ungas möjligheter att vistas på anläggningen och ta del av möjligheten till kallbad (tillsammans med vårdnadshavare), oavsett eventuell rörelsenedsättning, vilket ligger i linje med barnkonventionens bestämmelser. Det kan utgöra ett bra komplement till Ribersborgs kallbadhus vars anläggning i vissa aspekter inte är anpassad för barn och unga.

Kravställanden vid en upphandling som omnämns i avsnitt 2.2.4, exempelvis gällande familjedagar samt prissättning för entrébiljett skulle vidare kunna öka möjligheterna för barn och unga att under vissa förutsättningar nyttja anläggningen.

Ansvariga

Johan Hermansson Direktör