

Handläggare
Fredrik Nornvall
Kultur- och fritidsavdelningen

Diarienummer
2017KOFN/0124

Driftsutredning av Värmdö kommuns idrottsanläggningar

Förslag till beslut

1. Den tidigare modellen där tillsyn, drift och skötsel av idrottsanläggningar sker genom driftsamverkansavtal mellan Värmdö kommun och föreningar/föreningars bolag ersätts med drift i kommunal regi.
2. Föreningar ska ges möjlighet att medverka i skötsel och tillsyn av anläggningar utifrån enskilda föreningars intresse och förutsättningar.
3. Uppdraget att utreda konsekvenserna av drift av idrottsanläggningar i kommunal regi är slutfört.

Beslutsnivå

Kultur- och fritidsnämnden.

Sammanfattning

Förvaltningen har på kultur- och fritidsnämndens uppdrag utrett konsekvenserna av att tillsyn, drift och skötsel av idrottsanläggningar och sporthallar ersätts med drift i kommunal regi. Uppdraget gavs mot bakgrund av att nuvarande avtal om drift av anläggningarna löper ut 31 december utan möjlighet till förlängning. Utredningen visar att det finns skäl för att överge nuvarande modell med driftsamverkansavtal. Förfarandet bedöms bland annat stå i konflikt med Lagen om offentlig upphandling. Utredningen visar att konsekvenserna av drift av idrottsanläggningarna och sporthallar i kommunal regi är långsiktigt positiva, bland annat eftersom det möjliggör att medarbetarresurser, utrustning och maskiner kan användas på fler än en anläggning. Utredningen pekar också på vissa kostnadsbesparingar som kan användas för att förbättra och utveckla idrottsanläggningarna.

Förvaltningen föreslår att driften av idrottsanläggningar from 1 januari 2018 ska ske i kommunal regi. Föreningslivets engagemang för att idrottsanläggningar och sporthallar fungerar på ett bra sätt och ska även fortsättningsvis beaktas utifrån enskilda föreningars intresse och möjligheter.

Bakgrund

Värmdö kommun har sedan år 2008 lagt ut tillsyn, drift och skötsel av samtliga idrottsanläggningar på föreningar/föreningars bolag. Tidigare låg driften i kommunal regi på samma sätt som i flertalet andra kommuner. Den förening som har störst verksamhet på anläggningen har fått ersättning för att sköta öppning, stängning, tillsyn och skötsel enligt rutinbeskrivningar i avtalet.

De nuvarande avtalen tecknades år 2015 och löper ut 31 december 2017 utan möjlighet att

förlängas då förlängningsoptionen redan nyttjats I samband med att förnyade avtal tecknades 2015 gjordes en genomgång och justering av ersättningen samt en kortare utredning som visade att driftbolagen/föreningarna överlag var nöjda med upplägget.

Mot bakgrund av att nuvarande avtal löper ut har en driftsutredning av idrottsanläggningarna i Värmdö kommun genomförts. Huvudsyftet med uppdraget var att ge Värmdö kommun ett underlag för att kunna fatta beslut om hur driften av idrottsanläggningarna ska ske framöver. Utredningens huvudfokus är att driften antingen kvarstår hos föreningarna eller att den övergår till kommunal regi.

Ärendebeskrivning

Värmdö kommun har tecknat driftsamverkansavtal med fem olika parter. De nuvarande avtalen tecknades år 2015 och löper ut 31 december 2017 utan möjlighet att förlängas. Kommunen har avtal med följande parter:

- Driftbolaget Värmdö AB (GK), 765 00 kronor i ersättning per år.
- Djurö Vindö IF, 1 250 000 kronor i ersättning per år.
- Ekvallen Värmdö AB (EVAB), 1 050 000 kronor i ersättning per år.
- Gestio AB (Ingarö IF), 890 000 kronor i ersättning per år.
- Värmdö IF, 3 286 500 kronor i ersättning per år.

Den totala entreprenadsumman är årligen 6 296 500 kronor.

Enligt driftsamverkansavtalen är syftet med respektive överenskommelse att föreningen får möjlighet att påverka underhåll och utveckling för den anläggning där de bedriver huvuddelen av sin verksamhet.

I avtalen framgår bland annat objektbeskrivning, skötselansvar-/uppgifter, Värmdö kommuns ansvar, avtalstid, ersättning samt hur utvärdering och uppföljning av avtalet går till. I samtliga avtal framgår att företrädare för föreningen och kommunen träffas under perioden två gånger per år för utvärdering och uppföljning av avtalet. Stickprovskontroll av skötseln på anläggningarna görs av Värmdö kommun en gång per termin.

Att återgå till kommunal drift kan innebära både positiv och negativ påverkan på de föreningar som idag har driftsamverkansavtal. I intervjuer med berörda föreningar menar de generellt att de ekonomiska konsekvenserna av att driften går över till kommunal regi är marginella för föreningarnas ekonomi. Däremot påverkas den anställda personalen, eftersom deras lönekostnader till stor del finansieras genom ersättningen från driftsamverkansavtalet. Verksamheten påverkas främst i den meningen att de lokala kanslifunktionerna sannolikt minskar i omfattning. Föreningarna uttrycker även en farhåga om att det lokala engagemanget och de ideella krafterna kommer påverkas negativt om driften återgår till kommunal regi.

En annan farhåga som finns är att felanmälningarna inte hanteras lika skyndsamt samt att tillsynen skulle bli sämre med personal anställda direkt av kommunen eftersom dessa skulle ha ansvar för flera anläggningar. En del föreningar ser också att en återgång till kommunal

drift skulle bespara en hel del arbetstid för styrelsen, som istället skulle kunna fokusera än mer på den idrottsliga verksamheten.

Utredningen visar att under förutsättning att kommunen har en organisation som klarar av planering och genomförande av underhållet finns möjlighet att det långsiktiga underhållet blir bättre med kommunen som ansvarig för driften, eftersom kommunen då får en enhetlig bild av kommunens anläggningar och en helhetsbild över dessa till planeringen. Det innebär också en tydligare roll- och ansvarsfördelning då kommunen får ett helhetsansvar för anläggningarna. Kommunen får också en större rådighet över vad och hur underhållet utförs.

Den samverkan med föreningarna kring underhållet som redan sker måste dock framöver behållas i någon form för att underhållet ska fungera optimalt. Det är viktigt med ett forum för samråd med föreningarna där planerade åtgärder och anläggningens status kan diskuteras.

Rapporten visar vidare att enligt kostnadskalkylen innebär kommunal drift en besparing för kommunen. Genom en väl genomtänkt organisation, planering och samordning kan Värmdö kommun uppnå effektiviseringsvinster som kan förbättra kvalitet på anläggningarna.. Exempelvis skulle ett införande av elektroniska låssystem spara tid vid öppning och stängning av anläggningar.

PwC har även utrett om nuvarande driftsamverkansavtal följer lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunens riktlinjer för upphandling. Slutsatsen är att gällande avtal bör ha upphandlats i enlighet med LOU då samtliga avtal innehåller en kontraktssumma som överstiger direktupphandlingsgränsen och sålunda skulle ha upphandlats genom ett sedvanligt upphandlingsförfarande samt att driftssamverkansavtalen inte tecknats i enlighet med kommunens upphandlingspolicy. Detta gör att det kan finnas en juridisk risk att nuvarande driftsamverkansavtal kan betraktas som ett brott mot likställighetsprincipen. Genom att övergå till kommunal drift elimineras de juridiska risker som uppstår med nuvarande driftsmodell där ingen upphandling skett enligt lagen om offentlig upphandling. Till exempel försvinner risken för skadeståndskrav på grund av otillåten direktupphandling.

Bedömning

Utredningens slutsats att gällande avtal borde ha upphandlat i enlighet med LOU och kommunens upphandlingspolicy påverkar möjligheterna för framtida driftsmodell. Att framöver tillse att kommunens modell för drift och skötsel av samtliga idrottsanläggningar sker enligt lag eliminerar den juridiska risken för skadeståndskrav samt ser till att kommunen handlar efter likställighetsprincipen. Inom ramen för kommunal regi kan inslag av andra aktörer ändå finnas då vissa delar av skötseln kan upphandlas. Detta ger fortsättningsvis stordriftsfördelar oavsett om andra upphandlade aktörer eller kommunen själv sköter driften.

En återgång till kommunal drift gör att kommunen få en god överblick och lättare kan tillse professionell skötsel av anläggningarna. Det ger också kommunen större rådighet över vilka åtgärder som ska ske och det innebär också en tydligare roll- och ansvarsfördelning då kommunen får ett helhetsansvar för anläggningarna. Utöver detta ser förvaltningen att drift i

Diarienummer
2017KOFN/0124

kommunal regi möjliggör enhetliga och tydliga statusbesiktningar på alla anläggningar. Sammantaget gynnar detta på ett bättre sätt än nuvarande driftsmodell en långsiktig underhållsplanering.

Kommunen växer och med framtida nya idrottsanläggningar i kommunal regi skapar den nya modellen stordriftsfördelar med flexibel organisation och goda möjligheter till långsiktiga planeringar. Kommunen kan till skillnad från föreningarna nyttja en flexibel personalstyrka till flera anläggningar, samordna maskinparken samt säkerställa en tydlig kommunikationskanal för det planerade och långsiktiga underhållet av idrottsanläggningarna.

Bedömningen görs att det finns goda förutsättningar för att bygga upp en organisation där driften ligger i kommunal regi.

Utöver detta är fortsatt samverkan med föreningslivet fortsättningsvis betydelsefullt varför förvaltningen vid en övergång till kommunal drift kommer arbeta för att hitta nya samarbetsformer. För att underhållet ska fungera optimalt är forum för samråd med föreningarna där planerade åtgärder och anläggningens status kan diskuteras en förutsättning.

Ekonomiska konsekvenser

En övergång till drift och skötsel av kommunens idrottsanläggningar i kommunal regi beräknas enligt rapporten bespara cirka 500 000 kronor per år. De samordningsvinster som förväntas uppstå då resurser kan delas mellan olika anläggningar har inte beräknats.

Konsekvenser för miljön

Ärendet har inga konsekvenser för miljön.

Konsekvenser för medborgarna

Hög kvalitet och god tillgänglighet till kommunens idrottsanläggningar är av stor betydelse för många medborgare.

Konsekvenser för barn

Idrottsanläggningarna och sporthallarna används framförallt av barn och unga.

Handlingar i ärendet

Nr	Handling	Biläggs/Biläggs ej
1	Tjänsteskrivelse Driftsutredning av Värmdö kommuns idrottsanläggningar	Föreliggande
2	Rådgivningsrapport Driftsutredning av Värmdö kommuns idrottsanläggningar, PwC	Biläggs

Sändlista för beslutsexpediering

Driftbolaget Värmdö AB (GK)
Djurö Vindö IF
Ekvallen Värmdö AB (EVAB)
Gestio AB (Ingarö IF)
Värmdö IF

Diarienummer
2017KOFN/0124

Driftenheten

Pia Andersen
Chef kultur- och utbildningssektorn

Fredrik Nornvall
Kultur- och fritidschef

Rådgivningsrapport

Driftsutredning av Värmdö kommuns idrottsanläggningar

Hans Nyström
Fredrik Jehrén
Fredrik Andréén
Fredrik Birkeland

Värmdö kommun

Juni 2017

Innehållsförteckning

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund till uppdraget	2
1.2.	Metod och genomförande	2
2.	Driftssamverkansavtal	3
2.1.	Avtalet med Driftbolaget Värmdö AB	3
2.2.	Avtalet med Djurö Vindö IF	3
2.3.	Avtalet med Ekvallen Värmdö AB	4
2.4.	Avtalet med Gestio AB	4
2.5.	Avtalet med Värmdö IF	4
3.	Juridisk analys av nuvarande avtal	5
3.1.	Lagen om offentlig upphandling	5
3.2.	Kommunens upphandlingspolicy	5
3.3.	PwC:s bedömning av nuvarande avtal	5
3.4.	Risker med nuvarande avtal	6
3.5.	Rekommendationer framåt ur ett juridiskt perspektiv	7
4.	Påverkan på föreningar med driftssamverkansavtal	8
4.1.	Ekvallen Värmdö AB (EVAB)	8
4.2.	Gestio AB (Ingarö IF)	9
4.3.	Värmdö IF	10
4.4.	Djurö Vindö IF	11
5.	Konsekvensbedömning av kommunal drift	13
5.1.	Konsekvenser för långsiktigt underhåll av förändrad driftsform	13
5.2.	Ekonomiska konsekvenser	14
5.3.	Kultur- och fritidsavdelningens syn	18
6.	Beskrivning av olika driftmodeller	21
7.	Slutsatser och sammanfattning	24

1. Inledning

1.1. Bakgrund till uppdraget

Värmdö kommun har sedan år 2008 lagt ut tillsyn, drift och skötsel av samtliga idrottsanläggningar på föreningslivet. Tidigare låg driften i kommunal regi. Den förening som har störst verksamhet på anläggningen har fått ersättning för att sköta öppning, stängning, tillsyn och skötsel enligt rutinbeskrivningar i avtalet.

Systemet har, något felaktigt, benämnts som brukarsamverkan. En term som handlar om att föreningar eller medborgare utför ideellt arbete på kommunal anläggning mot en viss ersättning. I Värmdö har brukarsamverkan i praktiken handlat om entreprenadkontrakt där föreningarna har anställt personal som har skött arbetet. De nuvarande avtalen tecknades år 2015 och löper ut 31 december 2017 utan möjlighet att förlängas. I samband med dessa gjordes en genomgång av ersättningen samt en kortare utredning som visade att föreningslivet var nöjda med upplägget. Kommunen upplever dock att det finns vissa problem med upplägget och behöver en ny utredning för att fatta beslut om vad som ska ske 2018 och framåt.

Mot denna bakgrund har kultur- och fritidschefen vänt sig till PwC för att genomföra en driftsutredning av idrottsanläggningarna i Värmdö kommun. Utredningen ska belysa och innehålla:

- Juridisk bedömning av nuvarande avtalsmodell.
- Påverkan på föreningar med driftssamverkansavtal.
- Ekonomisk konsekvensbedömning av förändrad driftsform.
- Konsekvenser för långsiktigt underhåll av förändrad driftsform.
- Beskrivning av driftsmodeller i kommuner i stockholmsregionen.

1.2. Metod och genomförande

I uppdraget ingår att belysa och utreda fem huvudområden. Huvudsyftet med uppdraget är att ge Värmdö kommun ett underlag för att kunna fatta beslut om hur driften av idrottsanläggningarna ska se ut framöver. Utredningens huvudfokus är att driften antingen kvarstår hos föreningarna eller att den övergår till kommunal regi.

Uppdraget genomförs genom att studera driftsamverkansavtalen, kommunens upphandlingspolicy samt relevant lagstiftning. Vidare studeras tidigare utredning, protokoll från avtalsuppföljningsmöten samt beräkningar och konsekvensanalyser som kommunen gjorde i samband med att avtalen upprättades år 2015. Intervjuer har hållits med representanter från kommunen samt med driftsansvariga på respektive idrottsanläggning och/eller med ordförande/vice ordförande i respektive bolags- eller föreningsstyrelse.

Uppdraget har genomförts under april – juni 2017. Under uppdragets gång har en kontinuerlig kontakt skett med uppdragsgivaren.

2. Driftssamverkansavtal

Värmdö kommun har tecknat driftsamverkansavtal med fem olika parter. De nuvarande avtalen tecknades år 2015 och löper ut 31 december 2017 utan möjlighet att förlängas. Kommunen har avtal med följande parter:

- Driftbolaget Värmdö AB¹
- Djurö Vindö IF
- Ekvallen Värmdö AB (EVAB)²
- Gestio AB³
- Värmdö IF

Enligt driftsamverkansavtalen är syftet med respektive överenskommelse att föreningen får möjlighet att påverka underhåll och utveckling för den anläggning där de bedriver huvuddelen av sin verksamhet. Vidare anges att det ska synas på anläggningen att den som har hand om skötseln har ett stort engagemang och ansvar för skötsel och utveckling av idrottsanläggningen.

I avtalen framgår bland annat objektbeskrivning, skötselansvar-/uppgifter, Värmdö kommuns ansvar, avtalstid, ersättning samt hur utvärdering och uppföljning av avtalet går till. I samtliga avtal framgår att företrädare för föreningen och kommunen träffas under perioden två gånger per år för utvärdering och uppföljning av avtalet. Enligt uppgift från kommunen genomförs även stickprovskontroll av skötseln på anläggningarna en gång per termin.

Den sammanlagda ersättningen för driftsamverkansavtalen uppgår till 7 241 500 kronor för år 2016 samt 7 313 915 kronor för år 2017. Vid tidpunkten för denna utredning är avtalet med Driftbolaget Värmdö AB uppsagt.

2.1. Avtalet med Driftbolaget Värmdö AB

Driftsamverkansavtalet gäller överenskommelse angående drift, skötsel och tillsyn avseende Ösby sporthall samt skollokaler vid Ösby skola. Föreningen erhåller en ersättning för sin driftsamverkan under avtalstiden med 765 000 kronor per år. Ersättningen räknas upp med 1 procent för år 2017, vilket är motsvarande procentsats som Värmdö kommun tillämpar för budgetåret 2017. Ersättningen utbetalas mot faktura för innevarande månad av kultur- och fritidsförvaltningen med start 2016-01-01.

2.2. Avtalet med Djurö Vindö IF

Driftsamverkansavtalet gäller överenskommelse angående drift, skötsel och tillsyn avseende Djurö sporthall och lokaler vid Djurö skola samt Sjösala. Avtalet avser

¹ GK Värmdös driftsbolag

² EVAB ägs av föreningarna Värmdö HC, Gustavsbergs IF Fotboll, Gustavsbergs IF Bandy samt Gustavsbergs IF Handboll

³ Ingarö IF:s driftsbolag

också skötsel av den grusplan i anslutning till Djurö skola där det under avtalstiden kommer att anläggas en konstgräsplan. Föreningen erhåller en ersättning för sin driftsamverkan under avtalstiden med 1 250 000 kronor per år. Ersättningen räknas upp med 1 procent för år 2017, vilket är motsvarande procentsats som Värmdö kommun tillämpar för budgetåret 2017. Ersättningen utbetalas mot faktura för innevarande månad av kultur- och fritidsförvaltningen med start 2016-01-01. Utöver ovanstående ersättning bekostar kommunen bortförsel av snö från anläggningen samt tillhandahåller medel för att genomföra överenskommen underhållsplan gällande löpande underhåll.

2.3. *Avtalet med Ekvallen Värmdö AB*

Driftsamverkansavtalet gäller överenskommelse angående drift, skötsel och tillsyn avseende Gustavsbergs sporthall inklusive omklädningsbyggnad/föreningslokal, Farstaborgs idrottsplats samt Ösby 11-manna grusplan. Föreningen erhåller en ersättning för sin driftsamverkan under avtalstiden med 1 050 000 kronor per år. Ersättningen räknas upp med 1 procent för år 2017, vilket är motsvarande procentsats som Värmdö kommun tillämpar för budgetåret 2017. Ersättningen utbetalas mot faktura för innevarande månad av kultur- och fritidsförvaltningen med start 2016-01-01. Utöver ovanstående ersättning tillhandahåller kommunen medel för att genomföra överenskommen underhållsplan gällande löpande underhåll.

2.4. *Avtalet med Gestio AB*

Driftsamverkansavtalet gäller överenskommelse angående drift, skötsel och tillsyn avseende Ingarö Sporthall samt lokaler i Brunns skola. Föreningen erhåller en ersättning för sin driftsamverkan under avtalstiden med 890 000 kronor per år (med undantag för första kvartalet år 2016 då föreningen erhöll en ersättning baserat på den årliga ersättningen för år 2015). Ersättningen räknas upp med 1 procent för år 2017, vilket är motsvarande procentsats som Värmdö kommun tillämpar för budgetåret 2017. Ersättningen utbetalas mot faktura för innevarande månad av kultur- och fritidsförvaltningen med start 2016-01-01.

2.5. *Avtalet med Värmdö IF*

Driftsamverkansavtalet gäller överenskommelse angående drift, skötsel och tillsyn avseende Värmdövallens idrottsplats, Hemmesta sporthall, Värmdö sporthall, Grantomta sporthall samt skollokaler vid Hemmesta och Viks skolor. Föreningen erhåller en ersättning för sin driftsamverkan under avtalstiden med 3 286 500 kronor per år. Ersättningen räknas upp med 1 procent för år 2017, vilket är motsvarande procentsats som Värmdö kommun tillämpar för budgetåret 2017. Ersättningen utbetalas mot faktura för innevarande månad av kultur- och fritidsförvaltningen med start 2016-01-01. Utöver ovanstående ersättning bekostar kommunen bortförsel av snö från anläggningen samt tillhandahåller medel för att genomföra överenskommen underhållsplan gällande löpande underhåll.

3. Juridisk analys av nuvarande avtal

3.1. Lagen om offentlig upphandling

Offentlig upphandling styrs av ett antal olika lagar som reglerar på vilket sätt det offentliga ska göra sina upphandlingar. I första hand styrs upphandlingar enligt reglerna i lagen om offentlig upphandling (2016:1145). Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader.

3.2. Kommunens upphandlingspolicy

I Värmdö kommuns policy för inköp och upphandling (beslutad av kommunfullmäktige 2014-02-19 § 23, 14KS/0075) framgår att:

”Direktupphandling får göras om det saknas ramavtal och upphandlingens värde är lågt eller det finns synnerliga skäl. Direktupphandlingen bör ändå utföras så att en sund konkurrens gynnas. Detta kan göras genom att begära offerter från flera leverantörer och att dokumentera direktupphandlingen. Vid direktupphandlingar ska lagstiftningens och kommunens övergripande krav på affärsmässighet, samordning och miljökrav iakttas.”

3.3. PwC:s bedömning av nuvarande avtal

Vår bedömning är att nuvarande driftssamverkansavtal bör ha upphandlats i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Vi menar att tecknandet av nu gällande avtal strider mot lagen om offentlig upphandling då samtliga avtal innehåller en kontraktssumma som överstiger direktupphandlingsgränsen och sålunda skulle ha upphandlats genom ett sedvanligt upphandlingsförfarande.

Enligt 6 kap. 15 § LOU får en upphandlande myndighet använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det, på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig. Vi menar att det inte förelåg sådana synnerliga skäl vid tecknandet av avtalen.

Det bör dock noteras att det fall som här beskrivs inte har prövats rättsligt och att det först efter en rättslig prövning helt kan klargöras huruvida tecknandet av avtalen är juridiskt giltiga eller ej. Vår bedömning är dock att det finns mycket som tyder på att avtalen ej har tecknats på ett juridiskt korrekt sätt.

Vi menar också att nuvarande driftssamverkansavtal inte har tecknats i enlighet med kommunens upphandlingspolicy.

3.4. Risker med nuvarande avtal

En leverantör kan ansöka hos domstol om ogiltigförklaring av ett avtal som en upphandlande myndighet eller enhet har ingått med en leverantör. En ansökan om överprövning av ett avtals giltighet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom 6 månader från det att avtalet slöts, men i vissa situationer (såsom när efterannonsering skett eller skriftligt underrättelse om att avtal tecknats och information kring upphandlingens utfall och ställningstagande har tillställts anbudsgivarna) är leverantörers tidsfrist 30 dagar (20 kap. 17 § LOU). Eftersom de aktuella driftsamverkansavtalen tecknades under år 2015 har tidsfristen för att komma in med en ansökan om överprövning passerat. Konkursverket har dock möjlighet att föra talan i allmän förvaltningsdomstol att en upphandlande myndighet ska åläggas att betala en upphandlingsskadeavgift. Upphandlingsskadeavgift kan dömas ut om det har skett en otillåten direktupphandling. Konkursverket kan ansöka om utdömande av upphandlingsskadeavgift först när sexmånadersfristen respektive 30-dagarsfristerna har löpt ut. Ansökan om upphandlingsskadeavgift ska, om ingen leverantör ansökt om ogiltighet, göras senast inom ett år från det att avtalet ingicks. Det innebär att risken för upphandlingsskadeavgift inte föreligger med nuvarande driftsamverkansavtal då tidsfristen löpt ut, däremot uppstår risken återigen om nya avtal tecknas på motsvarande sätt nuvarande avtal (dvs. utan upphandling).

Enligt regelverket kan upphandlingsskadeavgiften beloppsmässigt uppgå till maximalt 10 % av kontraktets värde, minimum 10 000 kronor och maximalt 10 miljoner kronor. Praxis från förvaltningsrätterna visar på att upphandlingsskadeavgiften brukar ligga på mellan 7-8 % av kontraktets värde. Vid upprepade förseelser eller vid stora kontraktsvärden yrkar oftast Konkursverket på maxbelopp om 10 %. Upphandlingsskadeavgiften kan ses som en prislapp på den risk man tar om entreprenadkontrakten inte upphandlas i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Enligt 20 kap. 20 § LOU ska en upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i LOU ersätta den skada som därigenom har uppkommit för en leverantör. Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol inom ett år från den tidpunkt då avtal har slutits mellan den upphandlande myndigheten och en leverantör eller har förklarats ogiltigt. Väcks inte talan i tid, är rätten till skadestånd förlorad (20 kap. 21 § LOU). Det finns därmed ingen risk för att skadeståndskrav ska uppstå genom de nu tecknade driftsamverkansavtalen. Däremot uppstår denna risk återigen om nya driftsamverkansavtal tecknas utan att en upphandling genomförs.

En annan risk är att kommunen, genom nuvarande tilldelning av driftsamverkansavtalen, bryter mot 2 kap 2 § KL (kommunlagen) där det anges att kommuner skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Paragrafen ger uttryck för den så kallade likställighetsprincipen. Likställighetsprincipen innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. I praxis har principen haft särskild betydelse när det gäller fullmäktiges fastställande av bidrag och avgifter. I rättspraxis hittar vi exempel där

kommuner har gett ett bidrag till föreningslivet genom att bidra till en enda organisation medan andra organisationer inom samma verksamhetsområde inte fått något. I detta fall med driftsamverkansavtalen har föreningarna inte fått ett bidrag, utan tilldelats ett entreprenadkontrakt. Det kan dock finnas en juridisk risk att förfarandet betraktas som ett brott mot likställighetsprincipen.

3.5. *Rekommendationer framåt ur ett juridiskt perspektiv*

Utöver risken för att få avtalen ogiltighetsförklarade, behöva betala upphandlingsskadeavgift samt skadestånd kan det även innebära en förtroendeskada för kommunen. En förtroendeskada för kommunen ger upphov till negativ goodwill och medför kostnader för att hantera den skada som uppstått. Det finns med andra ord starka incitament för att genomföra en upphandling enligt lagen om offentlig upphandling om kommunen framöver bestämmer sig för att fortsätta med nuvarande driftsmodell. Ska upphandling ske är det dock av yttersta vikt att noggrant formulera kravspecifikationen och utreda konsekvenserna och riskera med upphandlingen. Det är fullt möjligt för nuvarande föreningar med driftsverkanssamtal att lämna ett anbud, men då bör kommunen vara medveten om att andra företag kan lämna anbud och, om en förening vinner genom ett lägre anbudspris, hävda att anbudet är onormalt lågt givet de arbetsrättsliga krav och miljökrav som finns. Risken är då att kostnaderna för driften blir ännu dyrare än vad det är idag.

Genom att övergå till kommunal drift elimineras de juridiska risker som uppstår med nuvarande driftsmodell där ingen upphandling skett enligt lagen om offentlig upphandling.

4. Påverkan på föreningar med driftssamverkansavtal

Att återgå till kommunal drift kan innebära både positiv och negativ påverkan på de föreningar som idag har driftssamverkansavtal. Nedan redogörs för påverkan på föreningarna med fokus på ekonomi, personal och verksamhetsaspekter.

4.1. Ekvallen Värmdö AB (EVAB)

EVAB har fyra årsanställda fördelade på 1 platschef och 3 anställda. Vintertid under säsong tar bolaget även in två entreprenörer för att klara skiftarbetet med isarna. Under sommartid brukar man ta in några sommaranställda ungdomar.

Det sker även en hel del ideellt arbete, främst från styrelsens sida som lägger ner många arbetstimmar till en symbolisk ersättning. Om driften går över till kommunal regi kommer denna arbetstid, som här är ideell, att belasta kommunen kostnadsmässigt. Ideellt arbete sker också vid större byggnadsprojekt där klubbarna ofta ställer upp med folk som hjälper till.

I stort upplever vice ordförande i EVAB:s styrelse att driftssamverkan fungerar bra. Personalen på anläggningen sköter både öppning och stängning, vilket innebär att anläggningen är bemannad från tidig morgon till sena kvällar sju dagar i veckan. På anläggningen finns det ett kansli där platschefen har sitt kontor. På kansliet hanteras bland annat bokning, felanmälningar och annan administration som är kopplad till driftansvaret. Felanmälningar av det större slaget vidarebefordras vidare till kommunen för åtgärd, medan enklare felanmälningar (som t.ex. byte av ljusrör) hanteras av EVAB:s personal.

I dagsläget hanterar kansliet bokningarna med hjälp av kommunens bokningssystem, till detta ingår även att administrera bokningarna av omklädningsrum vilket upplevs vara tidskrävande. Uppskattningsvis går två dagar i veckan åt till hantering och administration av bokningarna. Om driften övergår till kommunal regi så ser vice ordförande inte att EVAB eller föreningarna skulle ha möjlighet att hantera och administrera bokningarna, eftersom de inte skulle kunna ha någon personal anställd utan någon finansiering via driftssamverkansavtal.

Vice ordförande i EVAB ser varken några större för- eller nackdelar med att driften övergår till kommunal regi. Föreningarna påverkas inte ekonomiskt eftersom de i dagsläget betalar match- och träningstidstaxa till kommunen, pengar som sedan kommunen betalar till EVAB för att ansvara för driften. Vice ordförande menar att det vid kommunal regi istället är kommunen som skulle få dessa pengar. Konsekvensen skulle bli att driftbolaget skulle behöva säga upp personalen och lägga ner driftverksamheten, eftersom de är helt beroende av nuvarande driftssamverkansavtal. Samtidigt menar vice ordförande att han tror att kommunen har förutsättningar för att klara av att ta över driften, men ser en farhåga i den tröghet som kan finnas i en större organisation som kommunen är gällande bland annat felanmälningar. För föreningarna och brukarna är det av yttersta vikt att

felanmälningar hanteras snabbt och åtgärdas direkt. Det lokala och ideella engagemanget riskerar också att minska om driften övergår i kommunal regi enligt vice ordförande.

En fördel med att driften återgår till kommunal regi är stordriftsfördelarna som kommunen skulle kunna ha. Kommunen är också ekonomiskt starkare. Om till exempel EVAB skulle drabbas av ett totalt maskinhaveri så skulle EVAB behöva kontakta kommunen för att be om extramedel.

4.2. Gestio AB (Ingarö IF)

Gestio AB är Ingarö IF:s driftbolag. I driftbolaget finns fyra personer anställda - tre vaktmästare och en person som arbetar på föreningens kanslifunktion (driftansvarig). Totalt rör det sig om 2,75 tjänster. Driftansvarig är anställd 25 procent i Gestio AB och 75 procent i Ingarö IF. På föreningens kanslifunktion finns en anställd som har hela sin tjänst i Ingarö IF, men som även arbetar med personalfrågor och löneadministration för de vaktmästare som är anställda i Gestio AB. Gestio AB ansvarar för driften enligt driftsamverkansavtalet (sporthall och matsal i Brunns skola), men bolaget äger även föreningens utomhusanläggning och sköter driften av denna. Det innebär att vaktmästarna är anställda för tillsyn, skötsel och städning av både föreningens egen utomhusanläggning samt den sporthall och de lokaler som man har driftansvar för enligt driftsamverkansavtalet med kommunen. Driftbolaget har även anlitat ett städbolag för en grundlig veckostädning en gång i veckan (på söndagar).

Enligt driftansvarig och dennes kollega vid kansliet förekommer ideellt arbete, till exempel i form av tillsyn, enklare städning med mera. Det beskrivs finnas ett stort lokalt engagemang eftersom föreningens medlemmar är måna om den egna anläggningen som föreningen äger, samtidigt som det inte är helt känt bland föreningens medlemmar och ledare att föreningen inte äger sporthallen.

Överlag beskrivs driftsamverkan med kommunen fungera bra. Dialogen med kultur- och fritidsenheten upplevs som god, däremot framkommer det att hanteringen av större felanmälningar där något behöver repareras eller bytas ut i sporthallen är ett förbättringsområde. Bland annat återkopplingen från fastighetsavdelningen vid felanmälningar upplevs kunna bli bättre. Felanmälan sker antingen via Brunns skolas vaktmästare (sporthallen nyttjas av Brunns skola på dagtid) eller genom bolagets vaktmästare (till exempel vid en akut felanmälan på kvällar eller helger). Enklare åtgärder, så som att byta lampor eller ljusrör, hanterar bolagets vaktmästare. Större felanmälningar skickas vidare till kommunens fastighetsavdelning. Problematiken som uppstår enligt driftansvarig är gränsdragningen för ansvaret när något går sönder eller behöver åtgärdas, till exempel frågan om när en stolpe gick sönder (under skoltid eller efter skoltid). Ibland upplevs det vara otydligt i roll- och ansvarsfördelningen för vem som ska felanmäla, åtgärda samt säkerställa att det blir åtgärdat.

Bokningarna hanteras av kansliet som godkänner bokningsförfrågningar när de kommer in i det bokningssystem som kommunen använder och tillhandahåller. Bokningsförfrågningar som rör matsalen i Brunns skola, vilket också ingår i

driftsamverkan, kan inte godkännas direkt av kansliet utan måste godkännas av kommunen. Generellt sett upplever de intervjuade att bokningssystem är krångligt, till exempel finns inget signalsystem för när en ny bokningsförfråga har inkommit. Vidare upplevs inte bokningshanteringen ta mycket tid i anspråk. I början på hösten kan det dock krävas ett par dagars arbete när alla, i detta fall, innebandymatcher måste läggas in i systemet.

De uppföljningsmöten som kommunen kallar till upplevs fungera väl. Under dessa möten går tjänstemän vid kommunen och representanter från driftbolaget igenom avtalet, städfunktionen, eventuella klagomål gällande städningen som inkommit med mera.

En återgång till kommunal drift har inga större ekonomiska konsekvenser för föreningen i sig, däremot kommer personalstyrkan att påverkas eftersom dagens personalstyrka förutsätter att bolaget ansvarar för driften av både sporthallen och utomhusanläggningen. Konsekvensen av en återgång till kommunal drift skulle vara att bolaget behöver säga upp personal. För verksamheten innebär detta att det troligtvis inte kommer finnas någon anställd på plats under alla de timmar som anläggningarna är öppna. En farhåga är att tillsynen kommer försämrats om det inte finns personal på plats utan enbart ambulerande jourvaktmästare. Det skulle kunna innebära en försämring jämfört med idag enligt de intervjuade. Servicegraden beskrivs idag som hög, och en farhåga är att servicenivån kommer minska med kommunal drift.

De intervjuade menar att en återgång till kommunal drift möjligtvis skulle vara positivt för föreningen om det berörde samtliga anställda, eftersom föreningen då skulle kunna fokusera mer på den idrottsliga verksamheten istället för på till exempel löne- och personaladministration. Ingarö IF äger dock utomhusanläggningen och sköter således även driften av anläggningen, vilket medför att löne- och personaladministrationen kvarstår i organisationen även om driften av sporthallen återgår till kommunal regi.

4.3. Värmdö IF

Värmdö IF har en anställd driftansvarig (100 %), en anställd vaktmästare (100 %), tre stycken vaktmästare (30 %) samt två vaktmästare som har en behovsanställning. Enligt uppgift från driftansvarig sker inget ideellt arbete, utan allt arbete som sker är avlönat.

Driftsamverkansavtalet upplevs fungera bra i dagsläget. Driftansvarig menar att föreningen har full koll på anläggning och kan hålla en hög nivå på service, skötsel och personal. Däremot finns en önskan om större frihet att själv kunna kontakta till exempel hantverkare vid behov, istället för att felanmäla genom kommunens fastighetsavdelning.

Vidare menar driftansvarig att kommunen har en god insyn i hur driften utförs, men att kommunen inte alltid är medveten om tidsåtgången eller mängden jobb som ligger bakom tillsynen, skötseln och driften av anläggningen.

Föreningen för en dialog med kommunen om det underhållet som behöver göras, men det är kommunen som ansvarar för underhållsmedel och underhållet.

Driftansvarig beskriver att fördelarna med att återta driften till kommunal regi är de stordriftsfördelar kommunen skulle ha, bland annat i form av en större maskinpark och fler personer som kan täcka upp vid sjukdom, semester eller ledighet. En möjlighet med kommunal drift är att en delvis centraliserad vagn- och maskinpark kan användas på alla kommunens anläggningar vilket medför att man kan utföra fler jobb själva och inte behöver köpa in tjänsten externt. Nackdelen med att återta driften till kommunal regi är att föreningen skulle tappa kontrollen på anläggningen, att det finns en risk för att skicket på anläggningen och servicegraden försämras då kommunen kanske inte har samma känsla för närmiljön som föreningen har. Föreningen framhåller driftpersonalens höga anseende och goda samarbetsförmåga både internt och externt. Föreningen kommer att behöva säga upp all personal som arbetar med driften, vilket skulle påverka personalen negativt så till vida inte kommunen tar över personalen. Föreningen är öppen för en bolagisering.

4.4. *Djurö Vindö IF*

Djurö Vindö IF har i dagsläget 2 personer anställda på 80 % (4 dagar i veckan) och 1 dag i veckan på kansli. Enligt ordförande i styrelsen i Djurö Vindö IF sker även visst ideellt arbete i form av låsning och stängning som utförs av ledarna till de lag som tränar sena kvällar och helger. Även styrelsen arbetar ideellt (utan ersättning från kommunen) i egenskap av arbetsledare, arbetsgivare samt genom det förhandlingsarbete som sker tillsammans med kommun som uppdragsgivare. Ordförande menar att det ligger ett stort ansvar på styrelsen i och med det uppdrag som man har fått från kommunen genom driftsamverkansavtalet.

Vidare menar ordförande att driftsamverkan fungera bra överlag. Det upplevs finnas en god och prestigelös relation med kommunens tjänstepersoner. Uppföljningsarbetet i relation till kommunen bedöms dock delvis fungera mindre bra. Ordförande beskriver att man ofta har en samsyn och är överens om vad som skall göras, men att kommunen inte alltid fullföljer sina åtaganden eller återkopplar det som är överenskommet. Driftansvarig lämnar önskemål om mer frekventa och protokollförda möten med uppdragsgivaren (kommunens kultur & fritidsenhet) för att stämna av utvecklingen av anläggningarna och dess drift på ett mer strukturerat sätt.

Vid en övergång till kommunal drift menar ordförande att föreningen inte skulle påverkas ekonomiskt särskilt mycket, då de i huvudsak lever på medlemsavgifter och sponsring. Styrelsen skulle också spara åtskilligt med tid och ansvar. Däremot skulle personalen påverkas genom uppsägning. Personalkostnaderna finansieras till 80 procent av ersättningen från driftsamverkansavtalet, resterande 20 procent finansieras av föreningen. Personalens arbetsuppgifter omfattar både driftuppdraget (4 dagar i veckan) samt ett kansliuppdrag (1 dag i veckan) som finansieras av föreningen. I praktiken har kanslidagen, liksom driftuppdraget, varit uppdelat på alla fem dagar vilket inneburit att kanslifunktionen funnits tillgänglig

alla dagar i veckan. Detta kommer inte längre vara möjligt vid en övergång till kommunal regi då det förutsätter heltidstjänster.

Möjligheterna med att gå över till kommunal drift innebär enligt ordförande att styrelsen och föreningen får mer tid över till annat istället för att vara arbetsgivare, driftsleverantör, arbetsledare, administratör och förhandlare. Farhågan är att kommunal drift kommer påverka lokalsamhället negativt. Ordförande menar att föreningen lättare, genom att ha anställd personal på plats, kan stå stadigt och fånga upp lokala initiativ men även stötta andra föreningar som inte klarar av eller har tiden att driva verksamhet på en så liten och perifer plats som Djurö/Stavsnäs är. Ordförande lyfter till exempel fram att Djurö Vindö IF under år 2016 inlemmade två andra lokala föreningar i föreningens verksamhet, för att undvika att de skulle läggas ner (Föräldraföreningen och Sjöscouterna). Genom att ha personal på plats menar ordförande att föreningen på ett smidigt sätt kunnat möta konflikter och oro bland unga oavsett om det sker på dagtid eller i hallen på kvällen. Ordförande lyfter fram att Djurö Vindö IF som största förening på lokalorten är en viktig aktör som på ett effektivt samhällsekonomiskt sätt kan hjälpa till att möta de utmaningar som lokalsamhället står inför, vilket dock kräver personal på plats. Styrelsen anser att den tid de lägger ner på att vara arbetsgivare, driftleverantör med mera är ett ringa pris i relation till det mervärde som föreningen genererar för hela lokalsamhället kring Djurö och Stavsnäs.

I dagsläget är föreningen första instans för klagomål och reklamationer, vilket medför att det mesta klaras upp på plats. Vid en övergång till kommunal drift ser ordförande att det kommer kräva ökade resurser hos kommunen för att ta emot felanmälningar. Föreningen är inte ansvarig för det löpande eller planerade underhållet. I och med att driften sköts lokalt med lokal personal kan föreningen tillhandahålla en god service med snabb respons och har fördelarna av god lokalkännedom och kontaktnät, enligt driftansvarig för föreningen.

5. *Konsekvensbedömning av kommunal drift*

5.1. *Konsekvenser för långsiktigt underhåll av förändrad driftsform*

En viktig komponent för ett bra underhåll av anläggningarna är en tydlig gränsdragning mellan föreningarnas ansvar och kommunens ansvar samt en god framförhållning i planeringen. Konsekvenserna av nuvarande modell och förändrad driftsform belyses nedan.

Ansvar för underhåll och löpande skötsel av anläggningarna regleras i driftsamverkansavtalet mellan kommunen och föreningarna samt de skötselplaner som finns bilagda. Föreningarna har i nuvarande modell ansvarat för den löpande driften vilket innebär t.ex. gräsklippning, sladdning, städning, tillhandahållande av förbrukningsmateriel på anläggningen etc. Därutöver framgår att föreningarna hanterar löpande underhåll, som t.ex. enklare reparationer och målning m.m. En del av föreningarna har även som uppgift att tillsammans med kultur- och fritidsenheten ta fram en underhållsplan för kommande års löpande underhåll. Medel för detta finns avsatt i kommunens budget och tilldelas först efter att föreningen och kommunen kommit överens om vilket underhåll som ska ske. Nuvarande modell innebär ett stort ansvar för föreningarna för det löpande underhållet men det innebär också att kommunen behöver ha en löpande uppföljning av skötsel och underhåll, denna kontroll beskrivs som otillräcklig i dagsläget. Underhållet har också visat sig vara svårt att klara av för föreningarna vilket är en anledning till att kommunen tagit tillbaka mer av det långsiktiga underhållet i nuvarande avtal. Det har även saknats sanktionsmöjligheter ifall skötsel och underhåll inte sköts. Föreningarna uppger att samverkan i stort fungerar bra avseende underhållet, i ett fall lyfts att roller och ansvar har varit något otydligt samt i ett annat fall att kommunen inte alltid levt upp till sina åtaganden.

Kommunen som ägare av anläggningarna har ansvaret för att dessa är i gott skick och att inte eventuella garantier åsidosätts på grund av brist på, eller felaktig, skötsel och underhåll. Då är det viktigt att tillse att behålla kontrollen över de arbetsuppgifter som, om de utförs på ett icke professionellt sätt, kan påverka anläggningarna negativt ut. Om kommunen återtar anläggningarna i egen regi är det lättare att tillse professionell skötsel av anläggningarna och ha en god överblick. Det ger också kommunen större rådgighet över vilka åtgärder som ska ske. Det innebär också en tydligare roll- och ansvarsfördelning då kommunen får ett helhetsansvar för anläggningarna.

Långsiktigt underhåll kräver en god planering och kännedom om anläggningarnas status. Det kräver också att det regelbundet genomförs statusbesiktningar. Statusbesiktningarna bör dokumenteras på ett enhetligt och tydligt sätt. I den nuvarande modellen finns risk att behov av underhåll dokumenteras på olika sätt för anläggningarna och att anläggningarnas status inte med samma regelbundenhet

kommer till kommunens kännedom som om kommunen hade egen personal på anläggningarna. Risken finns också att felanmälningar stannar på anläggningen och åtgärdas utan att kommunen får kännedom om fel som kan bero på behov av underhållsinsatser. Om kommunen ansvarar för drift och underhåll av anläggningarna blir det också tydligare att felanmälningar bör gå till kommunen. En farhåga som finns är att felanmälningarna inte hanteras lika skyndsamt samt att tillsynen skulle bli sämre med anställda som har ansvar för flera anläggningar, detta bör beaktas inför val av driftsform.

Statusbesiktningar och felanmälningar bör ligga till grund för planeringen av underhållsinsatser. Under förutsättning att kommunen har en organisation som klarar av planering och genomförande av åtgärderna finns möjlighet att det långsiktiga underhållet blir bättre med kommunen som ansvarig genom att kommunen får en enhetlig bild av kommunens anläggningar och en helhetsbild över dessa till planeringen. Det innebär också en tydligare roll- och ansvarsfördelning då kommunen får ett helhetsansvar för anläggningarna. Det finns också fördelar i form av större råddighet över vad som utförs och hur detta utförs. Den samverkan med föreningarna kring underhållet som redan sker måste dock framöver behållas i någon form för att underhållet ska fungera optimalt. Det är viktigt med ett forum för samråd med föreningarna där planerade åtgärder och anläggningens status kan diskuteras för att i tid planera då anläggningar kan vara otillgängliga på grund av underhållsinsatser. I ett sådant forum kan också felanmälningar diskuteras för att utröna eventuellt behov av underhåll.

5.2. Ekonomiska konsekvenser

Ur ett strikt ekonomiskt perspektiv finns det i teorin flertalet fördelar med att ha driften i kommunal regi. Med en effektiv kommunal organisation, där roller, uppdrag och ansvar är tydliggjort, finns goda förutsättningar för att bedriva driften av idrottsanläggningarna till en lägre kostnad än kommunens kostnad för driftsamverkan. En lägre kostnad kan uppnås genom stordriftsfördelar, där kommunen kan upprätta en flexibel organisation som med god planering och samordning kan nyttja stordriftsfördelarna av att ansvara för driften på flera anläggningar. Med stordriftsfördelar menas här till exempel en flexibel personalstyrka och en maskinpark som kan samordnas och därmed nyttjas mer effektivt. Andra stordriftsfördelar kan vara öppning och stängning av idrottshallar samt städningen av sporthallar. Det finns också fördelar i form av att kommunen redan har befintliga system samt personal- och löneadministration som kan nyttjas.

I dagsläget är också personalen och maskinparken bunden till den anläggning de arbetar på, i kommunal regi kan personalen arbeta med flera anläggningar. En nackdel med detta är dock att restid tillkommer för resa mellan anläggningarna, vilket genererar resekostnader i form av arbetstid. Det är svårt att beräkna restidskostnaderna eftersom detta i stor utsträckning baseras på hur kommunen väljer att organisera och lokalisera driftsfunktionen. Vi bedömer dock att vi har tagit hänsyn till detta genom de försiktighetsantagande som är gjorda i beräkningarna. Genom kommunal drift kan kommunen också säkerställa en tydlig kommunikationskanal inom kommunen mellan utförarna av driften och de som ansvarar för det planerade och långsiktiga underhållet av idrottsanläggningarna.

Slutligen får kommunen göra avdrag för moms, något som föreningarna inte får vilket i praktiken innebär att föreningarna behöver få en momskompensation.

Under uppdragets gång har det även framkommit att flera föreningar/bolag har påpekat att den uppräknings ersättning som ska ske enligt avtalet inte är tillräcklig för att kompensera för kostnadsökningarna, vilket i stort utgörs av ökade personalkostnader för föreningarna/bolagen. I nuvarande avtal räknas ersättningen upp med den av kommunfullmäktige beslutade årliga rambudgetjusteringen (1 % år 2017). På sikt innebär det att ersättningsnivån kommer behöva räknas upp med mer än den årliga rambudgetjustering som kommunfullmäktige beslutar om, annars riskerar systemet med driftsamverkan att urholkas om föreningarna/bolagen inte kan finansiera kostnadsökningarna via ersättningen från driftsamverkansavtalen (givet att ingen effektiviseringspotential finns).

PwC har genomfört en beräkning av hur stor kostnaden skulle bli för att återta driften i kommunal regi. Det framräknade kostnaden för att bedriva driften i kommunal regi jämförs sedan med den totala ersättningsnivån enligt driftsamverkansavtalen. Vi vill tydliggöra att detta är en teoretisk beräkning som grundar sig på i dagsläget kända förutsättningar. Vidare bygger beräkningarna på uppskattningar av tidsåtgången för olika arbetsmoment vid driftutförandet, så som tidsåtgången för gräsklippning av naturgräsplaner och städning av sporthallar.

Generellt sett är det svårt att genomföra exakta kostnadsberäkningar eftersom det skulle kräva en mycket noggrann kartläggning över tidsåtgången för respektive arbetsmoment samt kringtid. Föreningarnas/bolagens redovisning täcker in hela föreningens/bolagets verksamhet, och det är svårt att särskilja eller ekonomiskt härleda hur den totala ersättningen från driftsamverkansavtalen har använts för respektive arbetsmoment. Eftersom det inte finns någon ekonomisk sammanställning över hur ersättningen har använts på detaljnivå så har vi valt att utgå från den uppskattade tidsåtgången som låg till grund för de driftsamverkansavtal som tecknades år 2015. Denna uppskattade tidsåtgång arbetades fram av kultur- och fritidsenheten och har stämts av med föreningarna/bolagen. Efter intervjuer med företrädare för föreningarna/bolagen har tidsåtgången för en del arbetsmoment räknats om av PwC. Generellt sett har vi använt en försiktighetsprincip i beräkningarna av tidsåtgång samt avrundat uppåt. Vi har inte heller räknat på eventuella tidsvinster av samordning vad gäller semestrar, sjukfrånvaro och arbetssätt. Inte heller eventuella samordningsmöjligheter med kommunens fastighetsenhet som kan uppstå är del av beräkningarna. Kostnadskalkylen ska därför endast ses som en grov uppskattning, även om mycket tyder på att kommunal drift skulle kunna bedrivas till en lägre kostnad än kostnaden för driftsamverkansavtalen.

I beräkningen har vi utgått från kostnaden för en arbetstimme givet att arbetstagaren är anställd av Värmdö kommun. Kostnaden för en arbetstimme har beräknats utifrån månadslönen för en idrottsplatsvaktmästare. Uppgiften om månadslön för idrottsplatsvaktmästare har hämtats från den kartläggning av löneläget för idrottsplatspersonal i januari 2016 som nätverket för idrotts- och friluftsanläggningar i Stockholmsregionen genomförde. Den månadslön som

används i beräkningen är medellönen i kartläggningen. I tabellen nedan framgår de antaganden som vi gör för att räkna fram vår timkostnad.

Tabell 1. Antaganden och redovisning av timkostnad.

Månadslön idrottsplatsvaktmästare	24 045
Årsarbetstid (timmar)	2 080
Semester (timmar)	200
Arbetad tid (timmar)	1 880
Årslön	288 540
Semesterersättning procent	0,65 %
Semesterersättning per år	3 907
Ob-tillägg, sjuklön, övertid per år	32 000
Timlön	173
PO-pålägg	38,33%
Personalkostnad	239
Osäkerhetsmarginal	11
Timkostnad	250

Föreningarna med driftsamverkan har driftansvar för följande typer av anläggningar:

- Sporthallar med omklädningsrum (öppet 48 veckor om året)
- Naturgräsplaner (öppen 24 veckor om året, vecka 18-42)
- Konstgräsplaner, vinteröppen (öppen 42 veckor om året, vecka 5-47)
- Konstgräsplaner, ej vinteröppen (öppen 30 veckor om året, vecka 13-43)
- Grusplaner (öppen 35 veckor om året, vecka 13-43 samt vecka 5-10)

En del föreningar har även ansvar för tillsyn, öppning samt stängning vid förhyrning av skollokaler. Skollokalerna ingår dock inte i driftande förenings ansvar att städa.

Totalt rör driftsamverkan i dagsläget 3 större sporthallar och 4 mindre sporthallar med sammanlagt cirka 45-50 omklädningsrum. Till dessa hör även förrådsutrymmen, kanslilokaler, entré och cafélokaler och i vissa fall även spegelsal/spinningsal samt andra mindre ytor. Vidare rör driftsamverkan 2 grusplaner, två 11-mannagräsplaner, 1 7-mannagräsplan, 1 5-mannagräsplan, 1 7-mannakonstgräsplan, 2 11-mannakonstgräsplaner samt 1 friidrottsarena med tillhörande omklädningsrum/toaletter.

Föreningarna har ansvar för tillsyn, öppning, stängning och service till de som nyttjar hallarna under följande tider (totalt 31 timmar i veckan):

- Måndag-fredag klockan 16.00 – 22.00
- Lördag klockan 08.00 – 19.00
- Söndag klockan 08.00 – 22.00.

I den kostnadskalkyl PwC tagit fram har vi delat upp kostnaderna på tillsyn, administration, skötsel/städning av sporthall och fotbollsplan samt förbrukningsmaterial. För sporthallarna är det främst städning som avses. För fotbollsplanerna handlar det om gräsklippning, städning, rengöring, fylla i linjer mm. Vi räknar med ett overhead-påslag på 10 procent av de totala kostnaderna, vilket till viss del kan utgöra en arbetsledningsfunktion för verksamheten men också andra administrativa kostnader. Utifrån vad som framkommit i intervjuer med föreningarna/bolagen uppskattar vi att tidsåtgången för administration (främst bokningshantering) uppgår till en heltidstjänst per år.

Tabell 2. Kostnadskalkyl för kommunal drift.

Typ av kostnad	Antal	Totalt antal timmar per år	Total kostnad per år
Tillsyn Värmdövallen	1 anläggning	2975	743 750
Tillsyn Övriga (jour)	4 anläggningar	2700	675 000
Administration (bokningar, felanmälningar)	1 årsarbetare	1880	470 000
Mindre sporthall	4 hallar	6720	1 680 000
Större sporthall	3 hallar	6045	1 512 000
Sommaröppen konstgräsplan	2	620	155 000
Vinteröppen konstgräsplan	1	500	125 000
Naturgräsplaner	4	1200	300 000
Grusplan	2	200	50 000
Förbrukningsmaterial inklusive drivmedel/bensin	-	-	500 000
Kostnader innan OH-kostnader	-	-	6 160 750
OH-kostnader	10 % av kostnader	-	616 075
Totalt	-	22 840	6 776 825

PwC:s kostnadskalkyl visar på att kostnaden för kommunal drift skulle uppgå till cirka 6,8 mnkr samt kräva cirka 22 840 arbetstimmar per år, vilket motsvarar cirka 12 heltidstjänster. Det bör dock tilläggas att Värmdö kommun genom en väl genomtänkt organisation, planering och samordning kan uppnå ytterligare effektivisering och besparingspotential.

Den totala framräknade kostnaden för kommunal drift kan jämföras med kommunens ersättning till föreningarna/bolagen utifrån driftsamverkansavtalen. År 2017 uppgick den sammanlagda ersättningen till 7,3 mnkr.

Tabell 3. Kommunens kostnader för driftsamverkan år 2017.

Anläggning	Motpart	Ersättning enligt avtal år 2016
Djurö	Djurö Vindö IF	1 250 000 kr
Värmdövallen	Värmdö IF	3 286 500 kr
Ingarö	Gestio AB	890 000 kr
Ösby	Driftbolaget Värmdö AB	765 000 kr
Ekvallen	Ekvallen Värmdö AB	1 050 000 kr
Totalt år 2016		7 241 500 kr
1 % uppräkningsår 2017		72 415 kr
Totalt år 2017		7 313 915 kr

Enligt PwC:s kostnadskalkyl innebär kommunal drift en besparing för kommunen. Hur stor besparingen blir är dock avhängt hur den nya organisationen ser ut och till vilken grad organisationen lyckas utnyttja de potentiella stordriftsfördelar och samordningsvinster som kan tänkas uppstå med kommunal drift. Exempelvis skulle ett införande av elektroniska låssystem spara tid vid öppning och stängning av anläggningar. Vid intervju med kultur- och fritidschef, anläggningsansvarig och utvecklingsledare framkommer att det pågår ett projekt med syfte att införa elektroniska låssystem. Vidare kan det också finnas möjliga samordningsvinster med kommunens fastighetsenhet som inte beaktats i beräkningarna. Det finns med andra ord, enligt vår mening, ekonomiska incitament för att återta driften i kommunal regi.

5.3. Kultur- och fritidsavdelningens syn

Vid en återgång till kommunal drift kommer kultur- och fritidsavdelningen att påverkas och få ett utökat ansvar. I detta avsnitt beskrivs kultur- och fritidsavdelningens syn på en eventuell återgång till kommunal drift och upplevelsen kring nuvarande lösning med driftsamverkansavtal.

Det första som lyfts fram är att nuvarande system med flera olika föreningar som ansvarar för driften av hallar inom en geografisk närhet medför att kommunen måste ersätta flera vaktmästare för att öppna och stänga trots att samma person enkelt skulle kunna ansvara för flera hallar. Ett exempel som lyfts fram är Ösby och

Gustavsberg som ligger geografiskt nära, men där kommunen i dag ersätter respektive anläggning då det är olika föreningar som ansvarar för driften. Utvecklingsledare och anläggningsansvarig på kultur- och fritidsavdelningen menar att det ligger en fördyrning i själva idén att dela upp hallarna utifrån vilka föreningar som är där istället för geografiskt område.

Vidare menar kultur- och fritidsavdelningen att kommunen inte drabbas på samma sätt av effekten av en budgetuppräknings som föreningarna. Budgetuppräkningsen är lägre än löneökningen, vilket på sikt urholkar systemet för föreningarna. Avtalen kräver då regelbundna omförhandlingar för att ersättningen ska motsvara löneökningarna. Inom kommunen går det att omfördela medel utan att behöva omförhandla avtal.

I avtalen har kultur- och fritidsavdelningen beräknat ersättningen för vaktmästartid separat från städtiden. I en ny kommunal organisation är det möjligt att slå samman arbetsuppgifterna som utförs under vaktmästartiden respektive städtiden så att de utförs av en och samma person.

Kultur- och fritidsavdelningen ser också att en återgång till kommunal drift skulle möjliggöra en flexiblare personalstyrka. Kommunen har verksamheter som bedrivs under olika delar av året efter säsong. Med separata avtal är det inte möjligt att flytta personal från vinter- till sommaranläggningar. Genom en flexibel personalstyrka har kommunen också möjlighet att ekonomiskt kunna hantera nya anläggningar, till exempel Mörtlös och Munkmora konstgräsplaner, utan att behöva genomföra avtalsförhandlingar eller få ökade kostnader.

Det upplevs från kultur- och fritidsavdelningens sida också vara svårt att specificera allt som behöver göras i avtal, vilket ibland har lett till diskussioner kring vem som ansvarar för vad när något oväntat inträffar. Upplevelsen är att fokus blir på avtalsdiskussioner istället för att lösa problemet på ett smidigt sätt. Föreningarna har inte alltid ett specificerat skötselschema för arbete med till exempel kringtor, vilket kräver att föreningen själva är engagerade och ser vad som behöver göras.

Från kultur- och fritidsavdelningens sida upplever man att underhållet inte sköts på ett optimalt sätt från föreningarnas sida, vilket har visat sig genom att kommunen har tagit tillbaka planerat underhåll så som påfyllnad av granulat och djuprengöring. Kultur- och fritidsavdelningen upplever även att insynen i underhållsarbetet har minskat, vilket får konsekvenser på det långsiktiga underhållet.

Kultur- och fritidsavdelningen ser också risker med att en styrelse är arbetsgivare. Utvecklingsledarens och anläggningsansvariges erfarenhet är att det krävs en erfaren och över tid stabil styrelse för att det ska fungera bra. Som arbetstagare kan det annars vara tufft att som ensam eller nästintill ensam stå upp med en styrelse i en ideell förening som arbetsgivare.

Slutligen har kultur- och fritidsavdelningen avtal med den kommunala tekniska driften där man endast betalar per utförd timme, vilket enligt utvecklingsledare och anläggningsansvarig skapar en kostnadseffektiv organisation där kultur- och

fritidsavdelningen inte betalar för fulla tjänster utan enbart för arbetad tid. Personalen inom den tekniska driften används både av kultur- och fritidsavdelningen och den tekniska driftens eget ansvarsområde, vilket upplevs skapa en god flexibilitet inom den kommunala organisationen. Utvecklingsledare och anläggningsansvarig ser detta som ett exempel på en alternativ lösning som är mer kostnadseffektiv än nuvarande lösning med driftsamverkansavtal. Oavsett lösning framhåller utvecklingsledare och anläggningsansvarig att det är viktigt med en god kontakt och samarbete med föreningarna, dvs. de som nyttjar idrottsanläggningarna. Ett tänkbart alternativ är till exempel hallvärdsskap där föreningen har ansvar för öppning och stängning eller tillsyn. Hallvärdsskapet kan ha olika nivåer, så som ett begränsat värdskap eller ett utökat värdskap. På detta sätt kan en dialog bibehållas med föreningarna.

6. *Beskrivning av olika driftmodeller*

Det finns en rad exempel på olika driftmodeller för driften av idrottsanläggningar. SKL publicerade i december 2016 en rapport (*Anläggningar för kultur, idrott och fritid*) som redovisade resultaten från en kartläggning som gjordes år 2014 och 2015 av ett urval kultur- och fritidsanläggningar. Kartläggningen avsåg bland annat driften av dessa. Rapporten visar att Sveriges kommuner driver 54 procent av de undersökta fritidsanläggningarna, föreningarna driver 38 procent och privata aktörer 8 procent. I diagrammen nedan visas antalet idrottshallar respektive natur- och konstgräsplaner fördelade på olika driftformer (avser år 2014).

Diagram 1. Antal idrottshallar fördelade på driftformer.

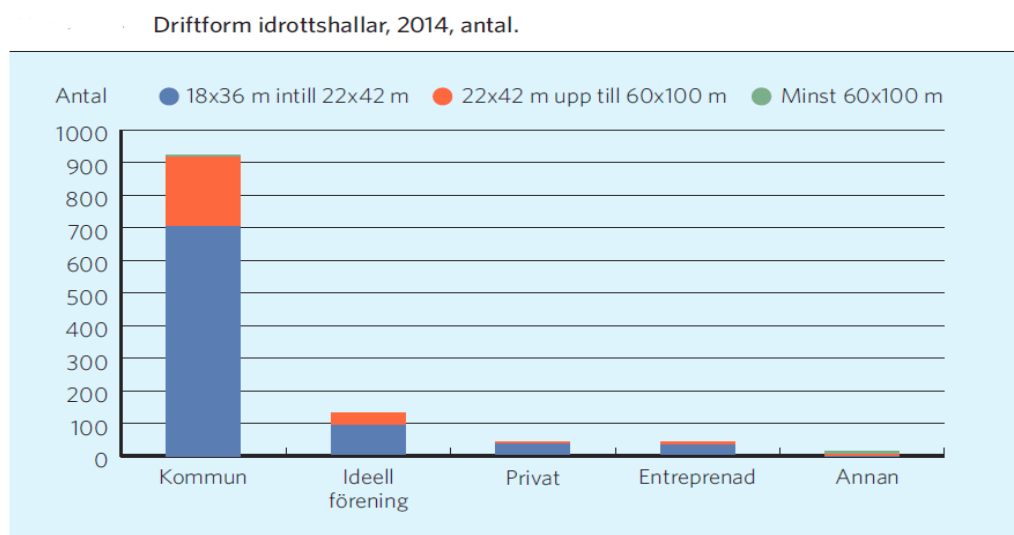
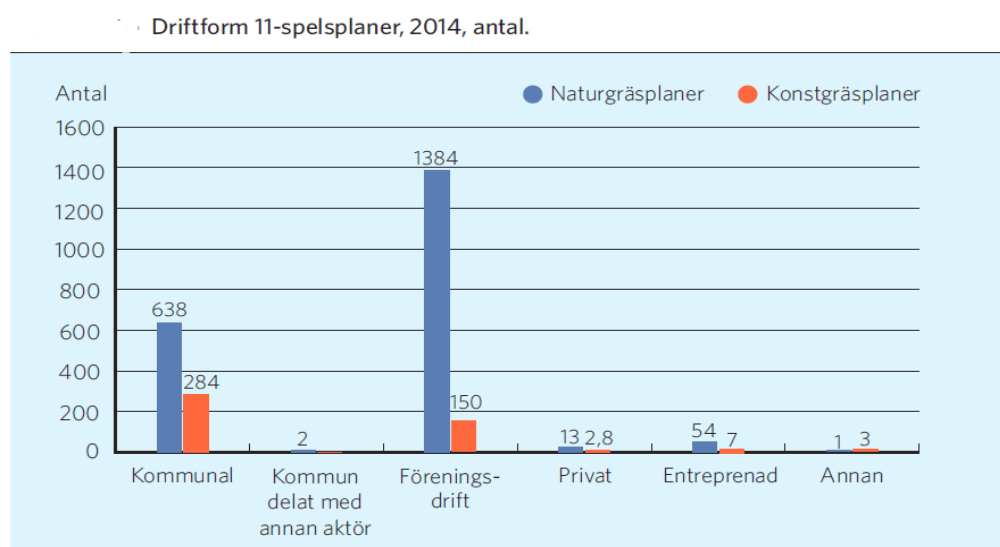


Diagram 2. Antal natur- och konstgräsplaner fördelade på driftformer.



Tyresö kommun gjorde för några år sedan en kartläggning över driftsformer för idrottsanläggningar i stockholmregionens kommuner. Kartläggningen visar att konkurrensutsättning av idrottsanläggningar inte är vanligt, men att många kommuner i olika omfattning låtit föreningar sköta drift och underhåll av idrottsanläggningar mot ersättning av ett föreningsbidrag eller liknande.

I ett antal kommuner där föreningarna sköter driften och underhållet gör tjänstemännen bedömningen att upplägget inte följer lagen om offentlig upphandling. Ett behov av att dela upp driften av idrottsanläggning mellan verksamhetsbidrag (föreningsbidrag) och den tekniska driften (ersättning för driften) lyfts fram. Vidare framgår av den kartläggning som Tyresö kommun låtit göra att det inte entydigt går att säga att det blivit billigare för kommunen att föreningar sköter driften eftersom det ofta uppstår extra kostnader för maskiner och skötsel utöver den ersättning som betalats ut till föreningarna.

I en kommun lyfts det fram att när det finns flera föreningsintressenter till en anläggning, så bör inte en ensam förening ansvara för driften. Anledningen är att det finns en risk för att det uppstår intressekonflikter och att föreningen som sköter driften gynnas framför de andra föreningarna.

Generellt sett varierar driftsmodell av idrottsanläggningar stort mellan kommunerna. En del har lagt ut driften på föreningar medan andra kommuner har upphandlat driften av ett privat bolag eller låter kommunen sköta driften. Driften av sim- och badhallar är dock i princip alltid upphandlade. Det förekommer också exempel på driftformer där idrottsanläggningar drivs i form av bolag som är delägda av kommunen tillsammans med de aktiva föreningarna. Vidare upplevs engagemanget vara större hos föreningarna än hos privata bolag som sköter driften, men att den tekniska kompetensen är högre i privata bolag.

Generellt sett tillämpas fyra driftmodeller i stockholmregionens kommuner:

- Bedriva driften i kommunal regi
- Upphandla driften av ett privat bolag
- Låta föreningarna ha driftansvaret mot ersättning
- Bedriva driften i bolag som ägs gemensamt av kommunen och föreningarna

Samtliga driftmodeller beskrivs ha sina för- och nackdelar. De för- och nackdelar som diskuteras handlar om engagemang hos föreningen, teknisk kompetens, stordriftsfördelar, likställighetsprincipen samt ekonomiska konsekvenser.

Driftform	Fördelar	Nackdelar/Risker
Bedriva driften i kommunal regi	• Stordriftsfördelar • Tydligt ansvar • Insyn/öppenhet • Ej momspliktig	• Mindre engagemang
Upphandla driften av ett privat bolag	• Hög teknisk kompetens	• Mindre engagemang • Kräver uppföljning och avtalskompetens • Vinstpålägg
Låta föreningarna ha driftansvaret mot ersättning	• Stort engagemang • Flexibilitet – närmare brukaren	• Gråzon kring lagen om offentlig upphandling. • Tveksamheter kring likställighetsprincipen om enskild förening gynnas av ett driftsavtal utan upphandling. • Beroende av styrelsen i föreningarna • Otydligt ansvar • Momspliktig
Bedriva driften i bolag som ägs gemensamt av kommunen och föreningarna	• Ej momspliktig • Kommunen får insyn i driften	• Kräver storlek för att bedrivas effektivt • Otydligt ansvar

7. *Slutsatser och sammanfattning*

- Värmdö kommun har sedan år 2008 lagt ut tillsyn, drift och skötsel av samtliga idrottsanläggningar på föreningslivet. Tidigare låg driften i kommunal regi. Systemet har, något felaktigt, benämnts som brukarsamverkan. I Värmdö har brukarsamverkan i praktiken handlat om entreprenadkontrakt där föreningarna har anställt personal som har skött arbetet. De nuvarande avtalen tecknades år 2015 och löper ut 31 december 2017 utan möjlighet att förlängas. I samband med dessa gjordes en genomgång av ersättningen samt en kortare utredning som visade att föreningslivet var nöjda med upplägget. Kommunen upplever dock att det finns vissa problem med upplägget och behöver en ny utredning för att fatta beslut om vad som ska ske 2018 och framåt.
- Vår bedömning är att nuvarande driftssamverkansavtal bör ha upphandlats i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Vi menar att tecknandet av nu gällande avtal strider mot lagen om offentlig upphandling då samtliga avtal innehåller en kontraktssumma som överstiger direktupphandlingsgränsen och sålunda skulle ha upphandlats genom ett sedvanligt upphandlingsförfarande. Vi menar också att nuvarande driftssamverkansavtal inte har tecknats i enlighet med kommunens upphandlingspolicy. Det kan även finnas en juridisk risk att nuvarande driftsamverkansavtal kan betraktas som ett brott mot likställighetsprincipen. Genom att övergå till kommunal drift elimineras de juridiska risker som uppstår med nuvarande driftsmodell där ingen upphandling skett enligt lagen om offentlig upphandling.
- Generellt sett menar föreningarna/bolagen på att de ekonomiska konsekvenserna av att driften går över till kommunal regi är marginella för föreningarnas ekonomi. Däremot påverkas den anställda personalen, eftersom deras lönekostnader till stor del finansieras genom ersättningen från driftsamverkansavtalet. Verksamheten påverkas främst i den meningen att de lokala kanslifunktionerna kommer försvinna. Från intervjuerna med företrädare för föreningarna/bolagen framkommer även en farhåga om att det lokala engagemanget och de ideella krafterna kommer påverkas negativt om driften återgår till kommunal regi. En annan farhåga som finns är att felanmälningarna inte hanteras lika skyndsamt samt att tillsynen skulle bli sämre med då kommunens anställda skulle ha ansvar för flera anläggningar, detta bör beaktas inför val av driftsform. En del föreningar ser också att en återgång till kommunal drift skulle bespara en hel del arbetstid för styrelsen, som istället skulle kunna fokusera än mer på den idrottsliga verksamheten.
- Under förutsättning att kommunen har en organisation som klarar av planering och genomförande av underhållet finns möjlighet att det långsiktiga underhållet blir bättre med kommunen som ansvarig för driften, eftersom kommunen då får en enhetlig bild av kommunens anläggningar

och en helhetsbild över dessa till planeringen. Det innebär också en tydligare roll- och ansvarsfördelning då kommunen får ett helhetsansvar för anläggningarna. Kommunen får också en större rådgivet över vad och hur underhållet utförs. Den samverkan med föreningarna kring underhållet som redan sker måste dock framöver behållas i någon form för att underhållet ska fungera optimalt. Det är viktigt med ett forum för samråd med föreningarna där planerade åtgärder och anläggningens status kan diskuteras.

- Det är svårt att beräkna en exakt kostnad för att återta driften till kommunal regi. Vår kostnadskalkyl baserar sig på uppskattningar av tidsåtgång för olika arbetsmoment samt på i dag kända förutsättningar. Enligt kostnadskalkylen innebär kommunal drift en besparing för kommunen. Genom en väl genomtänkt organisation, planering och samordning kan Värmdö kommun uppnå effektiviseringsvinster och besparingspotential. Exempelvis skulle ett införande av elektroniska låssystem spara tid vid öppning och stängning av anläggningar. Det kan också finnas möjliga samordningsvinster med kommunens fastighetsenhet som inte beaktats i beräkningarna. Det finns med andra ord, enligt vår mening, ekonomiska incitament för att återta driften i kommunal regi.
- I Stockholmsregionen finns exempel på fyra olika driftmodeller. Antingen bedrivs driften i kommunal regi, upphandlas av ett privat bolag eller så har föreningarna driftansvaret mot ersättning. Det finns även exempel på kommuner där driften bedrivs i bolag som ägs gemensamt av kommunen och föreningarna. Samtliga driftmodeller har sina för- och nackdelar. De för- och nackdelar som diskuteras handlar om engagemang hos föreningen, teknisk kompetens, stordriftsfördelar, likställighetsprincipen samt ekonomiska konsekvenser. Vid kommunal drift är det viktigt att bibehålla engagemang hos föreningarna, ett sätt att göra detta på är till exempel att arbeta med olika former av hallvärdsskap.