



Granskning av drift och skötsel av anläggningar och samverkan med föreningsliv

Rapport

Varbergs kommun

KPMG AB

2018-10-10



Varbergs kommun

Granskning av drift och skötsel av anläggningar och samverkan med föreningsliv

2018-10-10

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Ansvar och styrning	4
3.2	Avtal med föreningar	5
3.3	Uppföljning av avtal	6
3.4	Samordnande av resurser	7
3.5	Slutsats och rekommendationer	7

1 Sammanfattning

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen samverkar med föreningsliv kring drift och skötsel av olika former av anläggningar/byggnader. Syftet med granskningen är att bedöma om kultur och fritidsnämnden har rutiner och arbetssätt som kan anses effektivt och samtidigt bevarar anläggningarna och byggnader i gott skick. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Genomförd granskning har visat att det inte finns några, av nämnden, beslutade riktlinjer eller rutiner för hur man i förvaltningen ska förhålla sig till samverkan med föreningarna i kommunen gällande drift och skötsel av anläggningar. Det framkommer dock vid intervju med både tjänstemän och politiker att det finns en politisk vilja och tradition. Utgångspunkten är att man vill att föreningarna ska vara involverade och engagerade i anläggningarna för att skapa ett ansvarstagande som leder till bättre skötsel.

År 2014 uppmärksammade förvaltningen att de befintliga avtalen inte var enhetliga, flertalet av avtalen var muntliga och det skiljde sig i bland annat ersättningsform. För att få en bättre kontroll på avtalen och den kostnad som de medförde anställdes en avtalshandläggare som hade till uppgift att granska samtliga avtal och utforma nya som hade en enhetlig utformning och ersättningsform. I samband med vår granskning har vi läst igenom samtliga avtal och har kunnat konstatera att de avtal som är upprättade efter år 2014 utgår från samma mall och har således ett enhetligt utseende. Avtal upprättade innan år 2014 innehåller samma information som de senare men ser något annorlunda ut.

Uppföljning av avtalen fördes in i den interna kontrollplanen år 2014 och var länge en stående punkt i planen. Uppföljningen har sedan dess blivit en punkt i förvaltningens egenkontroll och genomgång av avtalen görs årligen i december. Vidare sker det inspektioner av föreningarnas åtagande löpande i samband med att förvaltningens vaktmästare är ute på anläggningarna. Efterlevnaden av avtalen är i huvudsak god.

Inget samutnyttjande av resurser sker.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kultur och fritidsnämnden har ett arbetssätt som bevarar anläggningarna och byggnader i gott skick. Vi kan dock konstatera att det fortfarande finns avtal som gäller öppning och låsning av anläggningar och att dessa borde ha sagts upp tidigare samt att man borde se över möjligheterna till samutnyttjande av befintliga resurser mellan exempelvis kultur- och fritidsnämnden och serviceförvaltningen för att driften och skötseln kan anses vara effektiv. Vi ser således positivt på att avtalen gällande öppning och låsning är uppsagda.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi nämnden

att formalisera den politiska traditionen och viljan för att säkerställa att nya såväl som befintliga politiker, tjänstemän, föreningar och dess medlemmar har förståelse för vad traditionen och viljan innebär och att inga otydligheter mellan parterna uppstår, *att* se över möjligheterna till samordning och samutnyttjande av resurser, exempelvis med andra förvaltningar eller kommunens bostadsbolag.

2 Inledning

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av hur kommunen samverkar med föreningsliv kring drift och skötsel av olika former av anläggningar/byggnader. Vilken syn finns på föreningslivets engagemang och vilken vilja finns till att låta föreningslivet sköta anläggningar och istället betala bidrag för denna skötsel.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av hur kommunen samverkar med föreningsliv kring drift och skötsel av olika former av anläggningar/byggnader. Vilken syn finns på föreningslivets engagemang och vilken vilja finns till att låta föreningslivet sköta anläggningar och istället betala bidrag för denna skötsel.

Syftet med granskningen är att bedöma om kultur och fritidsnämnden har rutiner och arbetssätt som kan anses effektivt och samtidigt bevarar anläggningarna och byggnader i gott skick.

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Hur ser det övergripande ansvaret och styrningen ut när det gäller drift och skötsel av anläggningar?
- Hur är avtalen om drift och skötsel av anläggningar utformade? Är de aktuella, gällande, enhetliga och rättvisa?
- Finns möjligheter till särlösningar (exempelvis anläggningar på landsbygden, exempel Tvååker)
- Hur samordnas och samutnyttjas resurser i form av underhåll, gräsklippning etc. (exempelvis med bostadsbolaget och föreningar emellan)?
- Hur följs avtalen upp och hur hanteras brister/avvikelser?
- Hur upplevs kvaliteten vara i nuvarande skötsel?
- Uppmuntras ideellt engagemang vad gäller drift och skötsel av anläggningar?

Granskningen omfattar kultur- och fritidsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma med utgångspunkt från:

- Tillämpbara interna regelverk och policyer.

2.3 Metod

Granskningen kommer ske genom att granskning av dokument samt intervjuer med berörda. Någon/några representanter från föreningslivet kommer kontaktas upplysningsvis.

Rapporten är faktagranskad av förvaltningschef Christina Josefsson.

3 Resultat av granskningen

3.1 Ansvar och styrning

Granskningen visar att det inte finns några beslut eller riktlinjer gällande föreningskötsel av anläggningar i kommunal ägo. Det framkommer dock vid intervju med både tjänstemän och politiker att det finns en politisk vilja och tradition som sträcker sig tillbaka till 70-talet. Utgångspunkten är att man vill att föreningarna ska vara involverade och engagerade i anläggningarna för att skapa ett ansvarstagande som leder till bättre skötsel. De menar att om skötsel sker av den föreningen som brukar anläggningen kommer skötseln vara bättre utförd och brukarna kommer vara mer aktsamma då de har ett ansvar för att anläggningen sköts enligt avtalet.

Vid de kommunägda anläggningarna där inget skötsel- eller driftsavtal finns med en förening ligger det övergripande ansvaret på kommunen. I de fall som det finns avtal med en förening ligger ansvaret på föreningen, vad som ingår i ansvaret stipuleras i avtalet (mer om avtal i avsnitt 3.2). Ingen förening har helt egen skötsel av en kommunägd anläggning utan kommunen utför viss skötsel vid samtliga anläggningar. Exempelvis klipper fritidsavdelningens vaktmästare gräset på samtliga kommunägda anläggningar. Vid de anläggningar som är föreningsägda har kommunen inget ansvar för att anläggningen sköts.

Tecknandet av avtal är delegerat till förvaltningen och nämnden medverkar enbart vid fåtal tillfällen, beroende på omständigheterna. Ett exempel då nämnden har medverkat vid avtalsteckning var vid upprättandet av avtalet mellan kommunen och Karl Gustavs BK. Anledningen var att nämnden hade blivit tilldelade pengar från Kommunfullmäktige för att kunna ge ett tillfälligt utökad bidrag till föreningen på grund av nedläggningen av Karl Gustavs skola och som följd intäktsbortfall i form av hyresintäkter. Nämnden får vid varje sammanträde en sammanställning om de beslut som har tagits i enlighet med delegationsbeslut.

3.1.1 Kommentar/bedömning

Vi kan konstatera att såväl nämnden, förvaltningen och kommunens föreningar är bekanta med den politiska viljan och traditionen som enligt nämnden finns inom området för skötsel och drift av anläggningar. Trots att traditionen är implementerad hos samtliga parter är det av vikt att den finns formaliserad för att säkerställa att nya såväl som befintliga politiker, tjänstemän, föreningar och dess medlemmar har förståelse för vad traditionen och viljan innebär och att inga otydligheter mellan parterna uppstår.

3.2 Avtal med föreningar

Upprättade avtal mellan föreningar och Varbergs kommun gällande drift och skötsel av anläggningar finns samlade i databasen Deal Manager. Det finns två typer av avtal; driftavtal och skötselavtal. Driftavtal innebär att föreningen drifvar hela anläggningen och det senare att föreningen sköter vissa delar. I skötselavtalen kan det exempelvis ingå att föreningarna sköter linjering, bevattning och städning. Det finns även skötselavtal, upprättade innan år 2014, där föreningen åtar sig att sköta öppning och låsning av anläggningen och i gengäld får de ett antal timmar fri nyttjanderätt. Utöver dessa avtal så betalas driftsbidrag ut till de föreningar som själva äger och drifvar sina anläggningar. Det finns tio upprättade skötselavtal, ett driftavtal samt tre avtal angående driftsbidrag mellan kommunen och föreningar belägna i kommunen.

År 2014 uppmärksammade förvaltningen att utformningen av de dåvarande avtalen skiljde sig och flertalet hade ett bristfälligt utförande. Flertalet av avtalen var även muntliga och det skiljde sig i bland annat ersättningsform. Föreningarna ersattes ofta i form av gratis nyttjanderätt vilket gjorde det svårt att budgetera för förvaltningens faktiska kostnad för drift och skötsel. För att få en bättre kontroll på avtalen och den kostnad som de medförde anställdes en avtalshandläggare som hade till uppgift att granska samtliga avtal och utforma nya som hade en enhetlig utformning och ersättningsform.

I samband med granskningen har vi läst igenom samtliga avtal och har kunnat konstatera att de avtal som är upprättade efter år 2014 utgår från samma mall och har således ett enhetligt utseende. I dessa avtal specificeras antal timmarna för att få en bild av den faktiska kostnaden. Avtal upprättade innan år 2014 ("låsavtalen") innehåller samma information som de senare men ser något annorlunda ut. Enligt de lokalbokningsregler som finns inom kommunen ska hyrande part avhämta nyckel hos kommunen för att låsa upp och låsa anläggningen vid hyrestillfället. Föreningarna som har "låsavtal" med kommunen får således betalt för ett åtagande som de egentligen inte behöver utföra. Varför förvaltningen inte så upp dessa avtal i samband med genomgången av avtal år 2014 beror, enligt intervjuade tjänstemän, på att det skulle innebära ett större operativt arbete för kommunen än vad man skulle tjäna på att säga upp dessa. Vi kan dock konstatera att samtliga avtal i denna form nu är uppsagda och löper ut i april 2019.

Samtliga avtal är vid tidpunkt för granskningen aktuella. Det framkommer dock vid intervjuer med tjänstemän att de avtal där ersättningsformen är fri nyttjanderätt, är uppsagda då man istället vill gå mot avtal med ersättning i form av kontantutbetalningar. Kontantutbetalningar innebär att föreningen får ersättning i form av pengar istället för fri nyttjanderätt. Dessa avtal kommer omförhandlas under hösten 2018 samt våren 2019.

I befintliga avtal skiljer sig den specificerade ersättningens värde, i form av nyttjanderätt (antal timmar), något mellan avtalen. Samtliga värden är beräknade enligt "Kultur- och fritidsnämnden hyror och avgifter 2014", skillnaden beror således inte på att föreningarnas ersättning är beräknad på olika sätt eller att de har fått olika villkor utan beror endast på anläggningens utformning och formen för nyttjandet. Vid samtal med politiker och tjänstemän framkommer att särlösningar inte är möjligt utan alla föreningar behandlas lika och har samma rätt till bidrag. Det innebär att föreningarna inte kan förhandla till sig olika nivå av bidrag och därmed få olika förutsättningar att

2018-10-10

klara uppdraget att sköta eller drifta anläggningen. I fallet med Tvååker godkände inte föreningen den timersättning som kommunen erbjöd, således slöts inget avtal.

Vi kan genom våra intervjuer konstatera att uppmuntran till ideellt engagemang endast sker vid möten med föreningarna där man förmedlar att man har en positiv syn på att föreningarna sköter och driftar anläggningarna de nyttjar. Nämnden och förvaltningen framför att man ser en minskning av antal skötselavtal samt att den skötsel som föreningarna utför har minskat i omfattning. Detta är enligt dem en effekt av ett paradigmskifte som sker inom föreningslivet där de eldsjälarna som tidigare funnits inom föreningar börjar försvinna och att det är svårare för föreningarna att individer som ställer upp ideellt, vilket kan leda till att föreningarna kan komma att be om högre ersättning för att fortsätta drift eller sköta delar av anläggningen. Vilket är i linje med vad föreningarna anser kan vara en faktor som skulle kunna påverka att föreningen väljer att inte sluta avtal och därmed överlämna all skötsel till kommunen att utföra, att föreningar inte erbjuds den ersättning som inte motsvarar vad föreningen anser deras jobb är värt.

3.2.1 **Kommentar/bedömning**

Vi ser positivt på att de avtal, där ersättningen är fri nyttjanderätt, omförhandlas till avtal med ersättningsform kontantutbetalning för att nämnden ska få insikt i vilken kostnad drift och skötsel medför för kommunen och således kunna ha detta i åtanke vid budgetering. Vi anser dock att avtalen upprättade tidigare än 2014 och gäller öppning och låsning av anläggningar borde ha sagts upp tidigare, trots den låga kostnad som det har medfört att ha kvar avtalen.

3.3 **Uppföljning av avtal**

Uppföljning av avtalen fördes in i den interna kontrollplanen år 2014 och var länge en stående punkt i planen. Uppföljningen har sedan dess blivit en punkt i förvaltningens egenkontroll och genomgång av avtalen görs årligen i december. Berörda tjänstemän framför att de upplever att de har en bra struktur och ordning på de befintliga avtalen. Avtalsdatabasen, Deal Manager, skickar automatiskt ut påminnelse när ett avtal på väg att löpa ut, vilket gör att avtalen alltid är uppdaterade och aktuella.

Vi har vid genomläsning av avtalen konstaterat att det i samtliga skötselavtal, upprättade år 2014 eller senare, står skrivet att kommunen har rätt att utföra inspektioner minst en gång per år i syfte att säkerställa att föreningen sköter sitt åtagande. Enligt intervjuade tjänstemän och föreningar sker inspektioner av föreningarnas åtagande löpande i samband med att förvaltningens vaktmästare är ute på anläggningarna i ärende att exempelvis klippa gräset. Efterlevnaden av avtalen är i huvudsak god. Genomförda inspektioner har visat att det tidigare har funnits fall där efterlevnaden har brutit gällande föreningens åtagande av städning, i dessa fall har man fört dialog med föreningen. I avtalen stipuleras även att om någon part inte fullföljer sina skyldigheter enligt avtalet, har motparten rätt att kräva att de avtalade åtagandena fullföljs. Om detta inte sker inom 14 dagar har motparten rätt att häva avtalet. Hävningsrätten föreligger inte om avtalsbrottet är att anses som ringa eller om motparten kan hänvisa till extraordinära omständigheter som inte skulle ha kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits. Hävning av avtal har, enligt uppgift från förvaltningen, inte behövt ske.

2018-10-10

3.3.1 Kommentar/bedömning

Vi bedömer att den uppföljning som sker av avtal är ändamålsenlig och ser positivt på att den är en punkt i förvaltningens egenkontroll.

3.4 Samordnande av resurser

Enligt intervjuade tjänstemän sker ingen samordning eller samutnyttjning av befintliga resurser mellan exempelvis olika förvaltningar, bostadsbolaget eller föreningar.

3.5 Slutsats och rekommendationer

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kultur och fritidsnämnden har ett arbetsätt som bevarar anläggningarna och byggnader i gott skick. Vi kan dock konstatera att det fortfarande finns avtal som gäller öppning och låsning av anläggningar och att dessa borde ha sagts upp tidigare samt att man borde se över möjligheterna till samutnyttjning av befintliga resurser mellan exempelvis kultur- och fritidsnämnden och serviceförvaltningen för att driften och skötseln kan anses vara effektiv. Vi ser således positivt på att avtalen gällande öppning och låsning är uppsagda.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi nämnden

att formalisera den politiska traditionen och viljan för att säkerställa att nya såväl som befintliga politiker, tjänstemän, föreningar och dess medlemmar har förståelse för vad traditionen och viljan innebär och att inga otydligheter mellan parterna uppstår, att se över möjligheterna till samordning och samutnyttjande av resurser, exempelvis med andra förvaltningar eller kommunens bostadsbolag.

2018-10-10

KPMG AB



Lars Jönsson
Certifierad kommunal revisor



Ida Knutsson
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.