

Hofors kommun

Granskning av fritidsanläggningar –
ledning och styrning

Revisionsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
april 2012
Antal sidor: 10

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Resultat	4
9.1	Samspelet mellan politik och verkställighet	4
9.1.1	Direktiv, roller och uppdrag	4
9.1.2	Investerings- och underhållsbehov	5
9.2	Kommentar och rekommendationer	5
	Bilaga	7

1. Sammanfattning

KPMG har fått i uppdrag av Hofors kommuns kommunrevisorer och lekmannarevisorer att genomföra en granskning av ledning och styrningsfunktioner av kommunens fritidsanläggningar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2011.

Projektets syfte har varit att bedöma vilken styrning som tillämpas i kommunens verksamheter i sitt arbete med de kommunala fritidsanläggningarna samt om vald organisation uppfyller förväntade effekter i styrningshänseende.

Vi konstaterar att det är kommunstyrelsen som är ytterst ansvarig för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamheter. För att säkerställa en effektiv och säker verksamhet krävs att de kommunala bolagen innehar och följer olika planer och riktlinjer i produktionen av att leverera en kommunal tjänst eller vara. Detta innebär att uppdrag och beställningar från kommunen måste vara tydliga och avgränsade. Kommunen har också ett ansvar att inhämta en konsekvensanalys från verksamheten vid förslag på verksamhetsförändringar samt vid eventuella anslagsförändringar som kan få negativa effekter.

Vi anser att den politiska styrning och ledning som idag sker genom ett utskott under barn- och utbildningsnämnden kan utgöra allt för stort hinder för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt och ta ansvar för vilka konsekvenser den politiska styrningen ger uttryck för. Kommunfullmäktiges mål för verksamheten och övriga politiska ambitioner måste sammanvägas till en gemensam plan för utveckling av kommunens fritidsanläggningar. Idag sker denna planering på en arena som förtjänstfullt "tagit" ansvar trots avsaknad av tydliga direktiv.

Rekommendationer

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att nuvarande organisation uppfyller förväntade effekter utifrån tidigare fattat beslut.
- Kommunstyrelsen bör se över styrning och ledning av fritidsanläggningarna för att stärka den politiska handlingskraften. Detta stärker kommunstyrelsens möjligheter att utöva sin uppsiktsplikt.
- Kommunen bör upprätta investerings- och underhållsplaner för samtliga kommunala fritidsanläggningar, med flera års perspektiv.
- Kommunen bör upprätta en tydlig och effektiv plan för verksamheten, på kort och lång sikt.

Slutligen vill vi lyfta fram problematiken kring LOU:s "In house"-regler och rekommendera kommunen att ta ställning till om kommunens köp av tjänster genom bolagens försorg överensstämmer med regelverket i LOU.

2. Bakgrund

Enligt kommunallagen beslutar kommunfullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst bland annat mål och riktlinjer för verksamheten. Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Nämnderna och bolag ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt.

Kommuner och landsting har enligt kommunallagen en stor frihet att bestämma hur deras lednings- och styrsystem ska utformas. En fungerande ledning och styrning kännetecknas av att man har en tydlig inriktning och verktyg för hur inriktningen ska uppnås.

Kommunstyrelsen har en central roll och betydelse för kommunens utveckling och för att den kommunala verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Kommunstyrelsen har via Hofors Kommunhus AB och Hoforshus AB ett övergripande ansvar för utveckling av anläggningar för fritidsändamål.

Arenorna för ledning och styrning har en avgörande betydelse för kommunstyrelsens förmåga att styra mot gemensamma mål och se helheten i organisationen. Fritidsanläggningarna drivs delvis även med hjälp av brukarmedverkan. Kommunrevisionen finner ett stort intresse av att granska vem som leder, styr och följer upp verksamhetens anläggningar för fritidsändamål.

3. Syfte

Projektets syfte har varit att bedöma vilken styrning som tillämpas i kommunens verksamheter i sitt arbete med de kommunala fritidsanläggningarna samt om vald organisation uppfyller förväntade effekter i styrningshänseende.

Granskningens delmål har varit att bedöma hur samspelet fungerar mellan den politiska ledningen och det kommunala bolagets verkställighet (inklusive formell och informell styrning) samt belysa hur förvaltningen av anläggningarna är organiserad och vilket stöd som erhålls genom denna organisation? I övrigt har projektets syfte och mål varit att granska och bedöma om:

- Roller och uppdrag är tydliga?
- Nuvarande organisation möjliggör en politisk handlingskraft?
- Vilka som leder utvecklingen av kommunens fritidsanläggningar? Uppföljning?
- Vilka som tar beslut om investerings- och underhållsbehov?
- På vilka sätt är kommunstyrelsen delaktiga i utvecklingen av anläggningarna?
- Innebörden av bolagets driftsansvar? Finns det några avgränsningar?

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat kommunstyrelsens övergripande ansvar för utveckling av anläggningar för fritidsändamål via Hofors Kommunhus AB och Hoforshus AB som utförare.

5. Revisionskriterier

Det är kommunens redovisade material som är utgångspunkten för granskningen.

Insamling och genomläsning av externa som interna krav, budget- och verksamhetsplan för 2011 samt andra kompletterande dokument som har betydelse för granskningens genomförande.

6. Ansvarig styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen, Hofors Kommunhus AB och Hoforshus AB. Det är verksamheten kring fritidsanläggningarnas som avses närmare.

Rapporten är saklighetsgranskad av Marie-Louise Dangart, Torbjörn Jansson och Rolf Larsson.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av externa som interna krav, budget- och verksamhetsplan för 2011 samt andra kompletterande dokument som har betydelse för granskningens genomförande.
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker; kommunstyrelsens ordförande, styrelseordförande i Hofors Kommunhus AB samt fritidschefen.
- Analys och bedömning av resultat av insamlade styrdokument, egna verifieringar och intervjuer.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Camilla Karlsson, certifierad kommunal revisor, under ledning av Magnus Larsson, kundansvarig.

9. Resultat

Ett av kommunfullmäktiges strategiska mål för att öka attraktionen och tryggheten i kommunen är att 80 % av invånarna i Hofors ska ha förutsättningar för meningsfulla hälso-, kultur- och fritidsaktiviteter. En beslutad aktivitet för att uppnå detta är att genomföra projekt idrottsturism.¹

Kommunen är beställare av tjänster avseende fritid (stöd till föreningar, Hoforshallen, Ishallen och idrottsplatser) för kommunalt ändamål som tillhandahålls av Hofors Kommunhus AB via driftbolaget Hoforshus AB. Fritidschefen och dess verksamhet har sin organisatoriska tillhörighet i bolaget.

Kommunen har en styrningsmodell som hanteras genom två olika organisatoriska enheter. Detta innebär att kommunen styr och leder utvecklingen av fritidsanläggningar genom *Utskottet för fritid och kultur* som ligger under Barn- och utbildningsnämnden (beslutsfattare) samt genom det kommunala driftbolaget *Hoforshus AB* som är ett helägt dotterbolag till Hofors Kommunhus AB.

9.1 Samspelet mellan politik och verkställighet

Under 2002 flyttades fritidsverksamheten från kommunen till DTU i Hofors AB (idag Hofors Kommunhus AB) som ett led i utredningen om kommunens grönytor. Syftet med verksamhetsflytten uppgavs vara synergieffekt mellan teknik och fritid. Denna effekt upplevs idag inte vara kvar av ledande politiker i kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen styr fritidsverksamheten endast genom budgetprocessen som inkluderar investerings- och underhållsplaner. Ett flertal anläggningar hanteras och sköts om genom brukarsamverkan.

Fritidschefens dialog med politiken sker övervägande med *Utskottet för fritid och kultur*. Hofors Kommunhus AB:s styrelse hanterar främst budgetfrågor och verksamhetsberättelser inför bokslut.

Utskottet hanterar mer verksamhetsfrågor såsom effekter av minskade anslag vilket medfört att Hoforshallen håller måndagar stängda, prioriteringar kring förändringar av personella resurser, skidspårens sträckning m.m.

9.1.1 Direktiv, roller och uppdrag

De av kommunstyrelsen och sedan ytterst kommunfullmäktiges beslut om anslag till Hofors Kommunhus AB avgränsar fritidsverksamhetens uppdrag. En beställar- och utförarmodell finns i rollerna kring vem som ger uppdrag till fritidschefen samt även vad som ska utföras. Utskottet för fritid och kultur föreslår till barn- och utbildningsnämnden att besluta och formulera uppdrag till Hofors Kommunhus AB, indirekt via fritidschefen.

¹ Från av kommunfullmäktige antagen Budget 2011, flerårsplan 2012-2013.

Utvecklingen av kommunens fritidsanläggningar leds idag på initiativ av fritidschefen genom dialog med utskottet för fritid och kultur. Nuvarande organisation upplevs ge mer förståelse för tekniska problemlösningar jämfört med tidigare när verksamheten låg i kommunens regi. Förvaltningen av anläggningarna underlättas därmed genom samordning av tekniska resurser. I övrigt sker förvaltningen av anläggningarna på samma sätt som tidigare. Att medvetandegöra Hofors som en idrottskommun har vuxit fram från verksamheten och finns idag med i fullmäktiges målstyrning.

9.1.2 Investerings- och underhållsbehov

Sedan 1995 har kommunen investerat för ca 50 miljoner kronor i kommunala fritidsanläggningar. Det är kommunstyrelsen som fattar beslut om investerings- och underhållsbehov i samband med budgetberedningen. I detta forum deltar samtliga nämndsordföranden samt bolagsstyrelsers ordförande. De flesta investeringsbeslut har funnits med i tidigare diskussioner/planer. Det finns dock exempel på reinvesteringar som antagits på grund av att någon anläggningsfunktion hastigt havererat.

Några formella underhållsplaner finns inte. Däremot har fritidschefen kontroll över underhållsbehovet. Fritidschefen har fått direktiv om att se över anläggningarnas status och formulera en underhållsplan, på kort och lång sikt. Detta arbete har dock inte genomförts. Det finns också ett informellt direktiv om att skjuta på underhåll så länge det går.

9.2 Kommentar och rekommendationer

Det övergripande syftet med kommunal verksamhet är att bedriva den verksamhet man politiskt har fattat beslut om att genomföra och inte att få ekonomisk avkastning på skattebetalarnas pengar. Det bör vara en koppling mellan ekonomi och verksamhet där finansiella mål styr hur restriktiva de mål och riktlinjer för verksamheten behöver vara. Verksamhetsmålen behövs för att främja en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet samt att dessa tydliggör uppdraget gentemot medborgarna.

Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamheter. Styrelsen har också som uppgift att uppmärksamt följa de frågor som har inverkan på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

För att säkerställa en effektiv och säker verksamhet krävs att de kommunala bolagen innehar och följer olika planer och riktlinjer i produktionen av att leverera en kommunal tjänst eller vara. Detta innebär att uppdrag och beställningar från kommunen måste vara tydliga och avgränsade. Kommunen har också ett ansvar att inhämta en konsekvensanalys från verksamheten vid förslag på verksamhetsförändringar samt vid eventuella anslagsförändringar som kan få negativa effekter.

Vi har i avsnitt 9.1 ovan beskrivit samspelet mellan politik och verkställighet avseende kommunens hantering av fritidsanläggningar. Utifrån våra intervjuer med politiker framgår att deras syn på denna verksamhet är att den sköts på ett bra sätt och styrs med en erfaren hand av fritidschefen. Spelet mellan politik och förvaltning av anläggningarna kan ibland utgöra ett hinder för utveckling.

Fritidsverksamheten upplevs ha en teknisk fördel att organisatoriskt tillhöra det kommunala bolaget. Men vi anser att den politiska styrning och ledning som idag sker av ett utskott under barn- och utbildningsnämnden kan utgöra allt för stort hinder för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt och ta ansvar för vilka konsekvenser den politiska styrningen ger uttryck för. Kommunfullmäktiges mål för verksamheten och övriga politiska ambitioner måste sammanvägas till en gemensam plan för utveckling av kommunens fritidsanläggningar. Idag sker denna planering på en arena som förtjänstfullt ”tagit” ansvar trots avsaknad av tydliga direktiv.

Avsaknad av politiskt beslutade utvecklingsplaner, investerings- och underhållsplaner kan medföra allt för många beslut tas ad hoc. Utan en tydlig plan kan verksamheten bli vilseledd, med påföljden att onödiga beslut fattas som får en onödigt kostsam konsekvens.

Rekommendationer

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att nuvarande organisation uppfyller förväntade effekter utifrån tidigare fattat beslut.
- Kommunstyrelsen bör se över styrning och ledning av fritidsanläggningarna för att stärka den politiska handlingskraften. Detta stärker kommunstyrelsens möjligheter att utöva sin uppsiktsplikt.
- Kommunen bör upprätta investerings- och underhållsplaner för samtliga kommunala fritidsanläggningar, med flera års perspektiv.
- Kommunen bör upprätta en tydlig och effektiv plan för verksamheten, på kort och lång sikt.

KPMG, dag som ovan


Camilla Karlsson
Certifierad kommunal revisor

Magnus Larsson
Kundansvarig

Bilaga

Anläggning som kommunen äger
Torsåkers idrottsplats med elljusspår 2,5 km norr om anläggningen
Värnahallen, ägs av Hoforshus AB
Stålringens sportcentrum, med ishall, fotbollsplan med gräs, konstgräsplan och BMX-tält
Elljusspår väster om Stålringens sportcentrum, 2,5 km och 5,5 km
Hoforshallen med simhall, idrottshall och gym

Förening som äger anläggning	Bidrag från kommunen, avser
Hofors Minne IOGT	Driftbidrag till Godtemplargården, centrala Hofors
Barkhyttans IK	Driftbidrag till isbana och klubbstuga i Barkhyttan
DHR Hofors - Torsåker	Driftbidrag till föreningsstugan i Paradiset, Ryggen mot Falun
Friluftsförbundet	Driftbidrag till anläggningen Hoforsbacken Kulleberget
Hofors AIF	Driftbidrag till HAIF-stugan, Kaptensberget norr om Hofors
Hofors Brukshundsklubb	Driftbidrag till Klubbanläggningen i Tjarnäs
Hofors Båt & vattenskidklubb	Driftbidrag till vattenskidanläggningen vid Dalkarsboviken Edsken
Hofors Hembygdsförening	Driftbidrag till Hembygdsgården Centrala Hofors
Hofors Kanotklubb	Driftbidrag till Kanotstadion vid Tolven och Hyen
Hofors Ridsällskap	El- och vattenkostnader vid Norgrensgården, Böle
Hofors Scoutkår	Driftbidrag till föreningslokal Bursäng och Scoutstuga Holmsjö kasern
Hofors Skyttegille	Hyra luftgevärshall Hagaskolan, kommer att ändras då de är uppsagda
IK-Sport	Driftbidrag till Fjällstugan, Fjällberget
SMK Hofors	Driftbidrag till Motocrossbanan, Kulleberget
Torsåkers Hembygdsförening	Driftbidrag till Hembygdsgården Torsåker
Hofors Finska förening	Hyresbidrag till föreningslokal, Föreningshuset Västerhöjden
Hofors Musikteaterförening	Hyresbidrag till föreningslokal, Föreningshuset Västerhöjden
Aero Step Compani	Hyresbidrag till föreningslokal, Högtomta
Hästbo SK	Driftbidrag till Fredagsvallen och motionsspår i Hästbo/Bodås
Torsåkers Hästintresseför.	Driftbidrag till ridanläggning i Torsåker
Kalvsnäs&Krattnens Byalag	Driftbidrag till Kalvsnäs Kvarn, Kalvsnäs
Hofors Snöskoterklubb	Driftbidrag till Skoterleder runt Hofors
St Gammelstilla bruk	Driftbidrag till Stiftelsens byggnader, Gammelstilla
Skidspår/skridsko	Avtal med föreningar angående spårning och plogning av

	skridskoisar
Storberget	Drift av Storbergsgruvorna
Hyra Skolmuseet	Hyreskostnader för Skolmuseet i Torsåker, Torsåkers Hembygdsförening
Internhyra Ridskolan	Hyreskostnader för ridanläggningen Norgrensgården, Hofors Ridsällskap
Folkets Hus, Hofors	Stöd till Samlingslokaler
Torsåkers Bygdegård	Stöd till Samlingslokaler
Hästbo Bugdegård	Stöd till Samlingslokaler
Barkhyttans Bygdegård	Stöd till Samlingslokaler
ABF	Stöd till kansli/verksamhetslokaler i Folkets Hus
Vuxenskolan	Stöd till kansli/verksamhetslokaler, Hantverkargatan
Studiefremjandet	Stöd till kansli/verksamhetslokaler, Centralgatan