

Revisionsrapport

Lokaler för idrotts- och fritidsverksamhet

Skellefteå kommun

Robert Bergman
Revisionskonsult
Juni 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte	2
2.3.	Metod och avgränsning	2
3.	Granskningsiakttagelser	3
3.1.	Lokaler för idrotts- och fritidsverksamhet	3
3.2.	Strategisk styrning.....	3
3.3.	Rutiner för lokaluthyrning	5
3.4.	Uppföljning och utvärdering av lokalnyttjande	6
3.4.1.	Nämndens uppföljning och utvärdering.....	6
3.4.2.	Verksamhetens uppföljning och utvärdering	7

1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC genomfört en granskning av fritidsnämndens hantering av idrotts- och fritidslokaler. Syftet med granskningen har varit att bedöma om lokaler för idrotts- och fritidsverksamhet hanterats på ett ändamålsenligt, och från ekonomisk synpunkt, tillfredställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att fritidsnämnden hanterar lokaler för idrotts- och fritidsverksamhet på ett i stort ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen bedöms till stora delar vara tillräcklig. När det gäller hur granskningsområdet har hanterats ur ekonomisk synpunkt saknas tillräckliga underlag för att kunna göra en revisionell bedömning. Vår sammanfattande bedömning baseras på följande iakttagelser:

- Den övergripande styrningen i form av dokumenterade strategier och mål är i stort tillräcklig. Granskningen visar att nämnden kan verifiera att den utövar styrning i form av prioriteringar och inriktning på kommande års lokalinvesteringar. Vi kan även se att nämnden har antagit mål och mått där jämställdhetsperspektiv har beaktats.

Granskningen kan dock inte styrka att nämnd och verksamhet fullt ut tillämpar fastställd rutin för att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv.

- Rutiner för lokaluthyrning är i stort tillförlitliga. Granskningen visar att nämnden i ett flertal enskilda beslut har antagit vägledande principer vid lokaluthyrning. Det finns även fastställda taxor för de lokaler som finns att hyra. Däremot har uthyrningen till utbildningsnämnderna inte reglerats i internkontrakt i enlighet med kommunens styrprinciper.
- Nämnden och verksamheten har inte i tillräcklig grad kunnat verifiera att det skett en systematisk och heltäckande uppföljning och utvärdering av lokalnyttjandets effektivitet. Vi kan dock konstatera att förutsättningarna att följa upp och utvärdera området är goda, då verksamheten har stor tillgång till underlag i form av statistik, exempelvis över besökande och bokningar.

För framtiden lämnas följande rekommendationer:

- Att fritidsnämnden överväger att nämndens strategiska styrning inom området kopplas till kommunens vision 2030.
- Att fritidsnämnd och verksamhet vidareutvecklar sina rutiner och mätetal för uppföljning och utvärdering av lokalnyttjandets effektivitet.
- Att fritidsnämndens vägledande principer för lokaluthyrning samlas i ett dokument. Nämnden bör även säkerställa att hyreskontrakt upprättas enligt kommunens styrprinciper.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

I fritidsnämndens uppdrag ingår bland annat att tillgodose behovet av lokaler för idrotts- och fritidsverksamhet samt arbeta för att fullmäktiges vision för år 2030 förverkligas. Flera undersökningar visar att fritidens betydelse för kommunens attraktionskraft och livsmiljö blir alltmer avgörande. En bristfällig styrning och kontroll inom området kan riskera att verksamheten inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Revisionsobjektet i denna granskning är fritidsnämnden.

2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att pröva om lokaler för idrotts- och fritidsverksamheten hanteras på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är den övergripande styrningen i form dokumenterade strategier och mål tillräcklig? Fokus på nämndens förmåga att bort-/prioritera inom området samt området likabehandling/jämställdhet.
- Tillämpas tillförlitliga rutiner för lokaluthyrning? Fokus på tillgänglighet och säkerhet.
- Tillämpar nämnd och verksamhet tillförlitliga rutiner för att följa upp och utvärdera lokalutnyttjandets effektivitet?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har avgränsats till att i första hand avse idrotts- och fritidslokaler som är tillgängliga för föreningar och till allmänheten att boka och använda.

Vidare har granskningen analyserat adekvata dokument, däribland investeringsbudgetar, måldokument och nämndens enskilda beslut. Vi har även genomfört intervjuer med förvaltningschef, avdelningschefer och bokningsansvariga.

I tid har granskningen avgränsats till att i huvudsak gälla kalenderåret 2015.

3. Granskningsiakttagelser

3.1. Lokaler för idrotts- och fritidsverksamhet

I fritidsnämndens reglemente framgår nämndens övergripande uppgift. I uppgiften ingår att verka för att behovet av en differentierad fritidsverksamhet för olika åldrar och intressegrupper blir tillgodosett oavsett kön. För att genomföra denna uppgift ska nämnden bl.a. tillgodose behovet av lokaler för idrotts- och fritidsverksamhet.

Inom kommunen finns en rad olika typer av idrotts- och fritidslokaler, däribland;

- gymnastik- och idrottshallar (40-tal)
- ishallar (5 stycken)
- badhus (8 stycken)
- ridhus (2 stycken)
- campinganläggningar (3 stycken)
- fritidsgårdar
- lokaler för dans och musik

Utöver ovan nämnda typer av lokaler finns även speciallokaler, exempelvis slöjd-, bild-, och hemkunskapssalar samt antal lokaler som används av föreningarnas kansliverksamhet.

Med ett fåtal undantag, exempelvis camping och tempererade utomhusbaden, förvaltas samtliga lokaler i kommunen av nämnden för support och lokaler, vars uppdrag bl.a. är att förse kommunens förvaltningar med ändamålsenliga lokaler. Fritidsnämnden hyr idrotts- och fritidslokaler av support och lokaler och svarar för hur användandet av dessa lokaler ska fördelas. Fritidskontoret får även administrativt stöd från Support och lokaler, exempelvis vid upprättande av hyreskontrakt.

Av intervjuer med företrädare för fritidskontoret framgår att användare av idrotts- och fritidslokalerna kan delas in i tre huvudsakliga grupper;

- 1) grundskolan och gymnasieskolan
- 2) föreningar/studieförbund
- 3) allmänheten

3.2. Strategisk styrning

I fritidsnämnden uppdrag ingår att utöva strategisk styrning över sin verksamhet. Detta uppdrag kan inte delegeras till någon annan.

Nämnden strategiska styrning inom granskningsområdet sker främst genom:

1. VEP investeringsbudget över nämnden för support och lokaler (5-års plan)
2. VEP investeringsbudget, fritidsnämnden (5-års plan)

3. Utvecklingsrapport för budget och plan (3-år)
4. Fritidsnämndens interna mål (1 år)
5. Checklista för jämställdhet

VEP investeringsbudget över nämnden för support och lokaler: Av dokumentet framgår att fritidsnämnden föreslår investeringar för perioden 2015-2020, fördelat enligt följande;

- Bad, inomhus 83 Mnkr
- Idrottshallar 27 Mnkr
- Fritidsgårdar 2,5 Mnkr

Bad inomhus rör främst utvecklingen av Eddahallen och renovering av Örjanshallen. Gällande idrottshallar rör den största delen av budgeten de fullstora idrottshallarna på Balder. Investeringar i fritidsgårdar rör i första hand nya fritidsgårdar på Kaplanskolan, i Bureå och i Boliden.

Granskningen visar att fritidskontoret för en löpande dialog med *support och lokaler* gällande vilket behov av lokaler som fritidsverksamheten har. Detta sker i samband med budgetarbetet, där fritidsnämnden föreslår nämnden för support och lokaler vilka äskande av medel som bör göras för lokaler och anläggningar inom fritidsnämndens verksamhetsområden. Av intervju framgår att fritidskontoret även kan få förfrågningar från support och lokaler som exempelvis rör förlängning/förnyelse av hyreskontrakt.

Fritidsnämndens investeringsbudget 2016-2020: Av budgetdokumentet framgår att den totala budgetramen för perioden uppgår till 43 Mnkr (8,5 Mnkr/år) för investeringar på campingverksamheten. Under 2016 planeras bl.a. nya stugor (4 Mnkr) och husvagnsplatser (2 Mnkr). För övriga verksamheter ligger tyngdpunkten av investeringarna på utomhusbaden och nya konstgräsplaner. Totalt uppgår investeringsbudgeten under perioden, exklusive campingverksamheten, till 10 Mnkr/år.

I *utvecklingsrapport för budget och plan 2016-2018* beskrivs kortfattat hur den förväntade utvecklingen inom nämndens verksamhetsområde ser ut för de kommande tre åren. Av rapporten framgår bl.a. att badhus och fritidsgårdar får anpassa sina verksamheter efter förändrade demografiska förutsättningar. Vidare kommer anläggningar i de yttre kommundelarna att ifrågasättas mot bakgrund av den urbanisering som sker. Således bör satsningar främst ske i Skellefteå centralort, vad gäller anläggningar för både idrott och fritid.

Enligt utvecklingsrapporten framgår att satsningar främst bör göras på friluftsliv, badhus med friskvård och idrottsanläggningar. Vid utveckling av idrottsanläggningar bör dels fullstora idrottshallar prioriteras vid om- och nybyggnationer av skolor dels skapa förutsättningar för en ny friidrottshall.

Nämnden har antagit *interna mål* som rör granskningsområdet. Målen tar bl.a. sikte på kvalitet (nöjd medborgarindex och volym (besökare/personaltimme vid badhus). I vissa fall har målen mäts per kön.

Fritidsnämnden har 2010-11-10 beslutat att i verksamheten ska tillämpa särskilda *checklistor* vid beredning av ärenden och beslut. Syftet med checklistorna är att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv. Vid granskning av ovan presenterade dokument och beslut kan vi inte styrka att checklistan har tillämpats, med undantag för nämndens interna mål.

3.2 Revisionell bedömning: Vår bedömning är att den övergripande styrningen i form av dokumenterade strategier och mål är i stort tillräcklig. Bedömningen baseras på att nämnden kan verifiera att den utövar styrning i form av prioriteringar och inriktning på kommande års lokalinvesteringar. Vi kan även se att nämnden har antagit mål och mått där jämställdhetsperspektiv har beaktats.

Granskningen kan dock inte styrka att nämnd och verksamhet fullt ut tillämpar fastställd rutin för att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv.

Rekommendation: För framtiden föreslås att fritidsnämnden överväger att nämndens strategiska styrning inom området kopplas till kommunens vision 2030.

3.3. *Rutiner för lokaluthyrning*

Användare av idrotts- och fritidslokaler kan delas in i tre huvudsakliga grupper;

1. Grund- och gymnasieskolan
2. Föreningar och studieförbund
3. Allmänheten

Utifrån intervjuer med fritidskontorets personal kan vi konstatera följande förfaringssätt vid uthyrning av lokaler till respektive kundgrupp.

1. Grundskolan och gymnasieskolan

Idrottslokaler: Ansvars- och rollfördelningen mellan fritidsnämnden och utbildningsnämnderna har i viss grad reglerats i ett särskilt nämndsbeslut från december 2009. Från 2010 tillämpas principen att fritidskontoret står som hyresgäst för samtliga idrottshallar och att skol- och kulturkontoret samt gymnasiekontoret hyr i andrahand. Fritidskontoret kompenseras för hyra och städkostnader genom omfördelning av ramanslag. Av beslutet framgår taxa respektive omfattning för uthyrning.

Av kommunens styrprinciper framgår att internhyrning ska dokumenteras i hyresavtal. Några sådana avtal har inte upprättats mellan varken Nämnden för support och lokaler/Fritidsnämnden eller Fritidsnämnden/utbildningsnämnderna.

Övriga lokaler: När det gäller uthyrning av slöjd- och hemkunskapssalar m.m. är det en fråga för Nämnden för support och lokaler respektive berörd utbildningsnämnd. Fritidsnämnden har inget uttalat ansvar vad gäller att tillgodose utbildningsnämnderna med ändamålsenliga lokaler inom detta område.

2. Föreningar och studieförbund

Idrottslokaler: Nämnden har i flera enskilda ärenden (år 2009, år 2010, år 2012) fattat beslut gällande principer för fördelning av lokaltider. Av dessa principer framgår att ungdomsidrott ska prioriteras i första hand. Granskningen visar att det för ishockey, konståkning och fotboll har överlåtit till föreningarna att komma med förslag om hur lokaltiderna ska fördelas. Förvaltningen övervakar så att fördelningsprinciperna följs. För övriga idrotter görs fördelningen i hög grad av fritidskontoret i samråd med idrottsförbunden.

Nämnden fastställer årligen prislista för bokning av idrottslokaler.

Övriga lokaler: Utöver nämndens taxor för speciallokaler m.m., har inte nämnden beslutat om vägledande principer vid uthyrning.

Lokaler för musik och dans (Mullberget m.m.) kan endast användas av medlemmar i kulturföreningar, då dessa föreningar hyr lokalerna genom andrahandskontrakt av fritidskontoret. Granskningen visar att skriftliga hyreskontrakt upprättas mellan kommunen och berörda föreningar.

3. Allmänheten

Idrottslokaler/övriga lokaler: Nämnden har inte utfärdat några vägledande principer inom området.

Granskningen visar att de tider som grundskolan, gymnasieskolan och föreningar inte använder är tillgängliga för allmänheten att boka. Lokalerna kan bokas av allmänheten dels via e-bokning på kommunens hemsida dels genom kontakt med fritidskontoret via kommunens kundtjänst, beroende på vilken typ av anläggning/lokal som ska bokas. Eventuella avbokningar sker till förvaltningens e-post som bevakas av bokningsansvariga.

Av intervju med bokningsansvariga framgår att detta förfaringsätt överlag fungerar bra. Vidare framgår att då kod eller kort inte fungerar finns telefonnummer kopplat till SOS och upplåsningstjänst, som kan komma och öppna lokalen.

3.3 Revisionell bedömning: Vår bedömning är att rutiner för lokaluthyrning i stort är tillförlitliga. Bedömningen baseras på att nämnden har i ett flertal enskilda beslut antagit vägledande principer vid lokaluthyrning. Det finns även fastställda taxor för de lokaler som finns att hyra. Däremot har uthyrningen till utbildningsnämnderna inte reglerats i internkontrakt i enlighet med kommunens styrprinciper.

Rekommendation: För framtiden rekommenderas fritidsnämnden att vägledande principer för lokaluthyrning samlas i ett dokument. Nämnden bör även säkerställa att hyreskontrakt upprättas enligt kommunens styrprinciper.

3.4. Uppföljning och utvärdering av lokalnyttjande

3.4.1. Nämndens uppföljning och utvärdering

Fritidsnämnden har i internt styrkort för 2014 angett, att inom ramen för mål och resultatstyrning, ska mätning av nyttjandegraden i de större idrottshallarna göras.

Motsvarande direktiv saknas i 2015 års styrkort. Därutöver har nämnden inte reglerat hur användandet av lokaler ska följas upp och utvärderas.

Granskningen visar att nämnden i årsbokslut 2014 fått information om att det genomförts mätningar av lokalnyttjandet i de större idrottshallarna. Av redovisningen framgår dock inte nyttjandegraden i berörda hallar.

Nämnden har även under år 2015 fått information om ekonomi och beläggning, t.ex. besöksstatistik för utomhusbad och antal bokningar av lokaler via E-boka.

3.4.2. Verksamhetens uppföljning och utvärdering

Av intervju med företrädare för fritidskontoret framgår att förvaltningens ledningsgrupp följer upp hur lokalerna används. Ledningsgruppen träffas regelbundet varje vecka. Avdelningschef för Förening och idrott anges som ansvarig för att uppföljning och utvärdering genomförs.

Som tidigare nämnts har nämnden i sitt styrkort 2014 målsättningen att mäta nyttjandet på de större idrottshallarna. Av intervju framgår att syftet med mätningen är bl.a. att kunna se vilka effekter de nya idrottshallarna på Balder får på övriga idrottshallars användande.

Vidare noteras att fritidskontoret har goda möjligheter att ta fram statistik över hur idrottslokaler används, bl.a. utifrån bokningssystemet och aktivitetsstödet.

Inom ramen för fritidskontorets styrkort 2015 mäts dels hur många killar och tjejer som besöker fritidsgårdar samt NMI (Nöjd-medborgarindex) för idrotts- och motionsanläggningar. Redovisningen av måluppfyllelse sker i tillämpliga delar på män/pojkar och kvinnor/flickor.

Vi noterar att personal som jobbar med uthyrning av lokaler har möjlighet att löpande följa utvecklingen och se eventuella avvikelser.

3.4 Revisionell bedömning: Vår bedömning är att nämnden och verksamheten inte i tillräcklig grad kan verifiera att det sker en systematisk och heltäckande uppföljning och utvärdering av lokalnyttjandets effektivitet. Vi kan dock konstatera att förutsättningarna att följa upp och utvärdera området är goda, då verksamheten har stor tillgång till underlag i form av statistik, exempelvis över besökande och bokningar.

Rekommendation: Nämnden och verksamheten vidareutvecklar sina rutiner och mätetal för uppföljning och utvärdering av lokalnyttjandets effektivitet.

2015-06-01

Robert Bergman

Projektledare

Bo Rehnberg

Uppdragsledare