

## Revisionsrapport

# *Styrning och ledning av fritids- och kulturnämndens verksamheter*

Kalix kommun

Jenny Krispinsson  
Hans Forsström

Augusti 2015

# *Innehållsförteckning*

<b>1.</b>	<b>Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Syfte, revisionsfråga och kontrollmål.....	2
2.3.	Revisionskriterier .....	2
2.4.	Metod och avgränsning .....	2
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>4</b>
3.1.	Skid-SM .....	4
3.2.	Satsningar på Björknäs samt ridanläggningen .....	4
3.3.	Rudträskbacken.....	5
3.4.	Bowlinghallen .....	5
3.5.	Föreningsstöd .....	6
3.5.1.	Bidragsregler .....	6
3.5.2.	Utbetalning av bidrag mot faktura .....	7
3.5.3.	Sponsring.....	7
3.6.	Ärendeberedning.....	7
3.6.1.	Snöpark i Grodparken.....	8
3.7.	Medelshantering och internbudget .....	8
3.7.1.	Ljudanläggning till ishallen .....	8

# **1. Sammanfattande bedömning**

Inriktningen på denna granskning har varit att göra en översiktlig bedömning avseende om fritids- och kulturnämndens verksamhet styrs och leds på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt, samt om nämndens interna kontroll är tillräcklig. För att komma fram till en bedömning i frågan har vi granskat ett urval av områden och/eller ärenden som på olika sätt har bäring på nämndens styrning och ledning av sin förvaltning.

Vår samlade bedömning efter genomförd granskning är att fritids- och kulturnämndens verksamheter inte styrs och leds på ett helt ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Vår bedömning är även att det finns brister avseende den interna kontrollen som behöver uppmärksammas för att säkerställa att nämnden, som är ytterst ansvarig, har tillräcklig kontroll över sina verksamheter.

För att utveckla fritids- och kulturnämndens styrning och ledning vill vi lämna följande rekommendationer;

- Att nämnden säkerställer att beslut fattas på rätt nivå inom organisationen
- Att nämnden, som ytterst ansvarig för verksamheten, säkerställer att nämndens styrning och ledning är tillräcklig för att verksamheten ska bedrivas på ett ändamålsenligt sätt
- Att nämnden säkerställer att transparensen ökar vad gäller bidragsregler så att det är tydligt när och vad föreningarna ska lämna för uppgifter samt på vilka grunder föreningarna beviljas bidrag
- Att nämnden arbetar för att ytterligare utveckla den interna kontrollen inom nämndens verksamheter, till exempel med anledning av att de föreningsbidrag som beviljas inte följs upp på nämndsnivå

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

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

I fritids- och kulturnämndens reglemente fastställs att nämndens ska fullgöra kommunens uppgift inom fritids- och kulturområdet. Nämndens verksamhet bedrivs bl.a. genom bidrag till föreningslivet men även genom egna satsningar på anläggningar och arrangemang. En bristfällig styrning och ledning inom området riskerar att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt och att nämndens interna kontroll försvåras.

### **2.2. Syfte, revisionsfråga och kontrollmål**

Syftet med granskningen är att bedöma om fritids- och kulturnämndens verksamhet styrs och leds på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Som grund för bedömningen av revisionsfrågan har följande bedömts:

- Är den strategiska styrningen i form av policys, mål och regler tillräcklig?
- Är system och rutiner för beslutfattande tydliga utifrån nämndens uppdrag respektive följsamhet till gällande delegationsordning?
- Vilka rutiner finns avseende fattade beslut för medelsanvisning och vilken följsamhet finns till nämndens internbudget respektive investeringsbudget?
- Hur dokumenteras och återrapporteras fattade delegationsbeslut till nämnden?
- Är tillämpade rutiner för internkontroll tillförlitliga och tillräckliga?

### **2.3. Revisionskriterier**

Kommuninterna styrdokument, exempelvis policys, normer och riktlinjer som rör granskningsområdet.

### **2.4. Metod och avgränsning**

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys av kommunens och nämndens styrande dokument för området, exempelvis delegationsordning, bidragsregler och nämndens reglemente. Vi har även gått igenom protokoll för kommunstyrelsen, kommunfullmäktige, och fritids- och kulturnämnden samt granskat beslut, fakturor och avtal.

Vidare har intervjuer med fritids- och kulturnämndens ordförande, kommunstyrelsens ordförande, förvaltningschef för fritid och kultur, föreningsstrateg samt enhetschef inom fritid genomförts.

Granskningen har avgränsats i tid till att i huvudsak gälla kalenderåret 2014 och de första månaderna 2015.

Då omfattningen på granskningsbehovet var svårbedömt inför granskningen bestämde revisorerna att granskningen skulle ske etappvis med löpande återrapportering till revisorerna.

Fritids- och kulturnämndens engagemang i följande verksamheter och satsningar har legat till grund för granskningsinriktningen:

- Satsningar som gjort på Björknäs
- Skid-SM
- Ridhuset
- Snöparken
- Bowlinghallens driftbidrag respektive hyresskuld till KNC
- Utbetalda bidrag mot faktura
- Underliggande beslut för genomförda investeringar

I övrigt vad gäller avgränsning, se bakgrund och revisionsfråga.

## **3. Granskningsresultat**

### **3.1. Skid-SM**

Vad gäller de satsningar som kommunen gjort avseende Skid-SM 2015 så framgår det, genom de intervjuer och analys av dokument som vi genomfört för denna granskning, att det är kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden som i första hand bekostat dessa satsningar på ca 3,5 miljoner kr. Genom intervjuerna lyfts fram att det inte är helt klargjort vad Skid-SM totalt har kostat för kommunen. Vidare framkommer det att fritids- och kulturnämndens verksamheter främst har bidragit till en viss del av driften och snöhanteringen kring Skid-SM.

### **3.2. Satsningar på Björknäs samt ridanläggningen**

Fritids- och kulturnämnden beslutade 17 maj 2013 att ge fritids- och kulturchefen i uppdrag att utreda möjligheter till verksamhetsutveckling för Kalix ryttarförening om en ny ridanläggning etableras i Björknäs. 25 oktober 2013 kompletterades utredningen med att fritids- och kulturchefen fick i uppdrag att inleda förhandlingar med den dåvarande markägaren om köp av marken vid ridanläggningen på Björknäs. Fritids- och kulturnämnden förordade att en investering gjordes i ridanläggningen och beslutade 9 maj 2014 att hänskjuta ärendet till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen i sin tur beslutade 26 maj 2014 att föreslå fullmäktige att anta utökning av 2014 års investeringsbudget med 4 miljoner kr för köp av fastigheten Björknäs 1:39 bestående av ca 17 hektar mark med stall- och ekonomibyggnader. Förslaget innebar att investering i ett eventuellt nytt ridhus och befintlig stallbyggnad avvaktas. 16 juni 2014 beslutade kommunfullmäktige att gå på kommunstyrelsens linje och utöka 2014 års investeringsbudget för att köpa fastigheten på Björknäs. Investeringen genomfördes i oktober 2014.

Vad gäller ev investering i nytt stall och ridhus så är inga investeringar ännu gjorda. Enligt uppgift har dock kommunfullmäktige beslutat om 2 miljoner för investeringar i anläggningen. Fritids- och kulturnämnden kommer i budgetarbetet för 2017, enligt uppgift, att äska medel till ett ridhus.

Genom de intervjuer som genomförts framkommer att det sedan köpet av ridanläggningen på Björknäs är fritids- och kulturnämnden som ansvarar för underhåll på anläggningen. En anläggningssamordnare är anställd för detta ändamål. För större reparationer, eller exempelvis elarbeten, ansvarar samhällsbyggnadsnämnden. Enligt några av de intervjuade finns det stora behov av reparationer på anläggningen. Ett uppdragsavtal mellan kommunen och Kalix ryttarförening har upprättats.

### **3.3. Rudträskbacken**

Kommunfullmäktige beslutade 22 april 2014 att omprioritera i fritids- och kulturnämndens investeringsbudget för 2014. Efter förslag från fritids- och kulturnämnden utgick ombyggnad av Furuhedshallen med 3,5 miljoner kronor och dessa tilldelades i stället investeringar i Rudträskbacken. Bakgrunden till denna omprioritering var en genomgång av fritids- och kulturnämndens anläggningar i slutet av 2013. Där visade det sig att servicebyggnaden i Rudträskbacken på grund av sitt dåliga skick och arbetsmiljön för de som arbetade där, måste prioriteras före Furuhedshallen.

En arkitekt upphandlades för att ta fram förslag till servicebyggnaden vid Rudträskbacken och de ritningar som togs fram, ska, enligt de intervjuade, ha inneburit en för dyr byggnad. Kommunen beställde då ritningar på en byggnad inom investeringsramen, men bygget var i det skedet redan försenat och fick skjutas till 2015. Investeringsmedlen som var öronmärkta till servicebyggnaden vid Rudträskbacken flyttades över från 2014 till 2015 års investeringsbudget. Uppdraget att bygga servicehuset ligger nu, enligt uppgift, på samhällsbyggnadsnämnden och dess förvaltning. Tanken är att servicehuset ska stå färdigt till första december 2015.

För granskningen har vi bland annat haft till uppgift att undersöka om det finns någon koppling mellan att byggnationerna vid Rudträskbacken flyttades till 2015 och de investeringar som kommunen gjorde avseende Skid-SM. Utifrån de dokument vi tagit del av och de intervjuer som genomförts har vi dock inte kunna se att någon sådan koppling skulle finnas.

### **3.4. Bowlinghallen**

Genom granskningen framkommer att fritids- och kulturnämnden hyr bowlinghallen av det kommunala bolaget Kalix Nya Centrum för 1 150 000 kr per år. Nämnden hyr i sin tur ut bowlinghallen till det privata företaget Bowlingkompaniet, som betalar 360 000 kr till nämnden årligen. Fritids- och kulturnämnden får varje år 700 000 kr från kommunfullmäktige i riktat bidrag för att kunna bedriva bowlingverksamhet. Fritids- och kulturnämnden lägger dessutom 90 000 kr per år från sin egen ram till bowlingverksamheten. Detta innebär att kommunen totalt subventionerar verksamheten vid bowlinghallen med 790 000 kr per år. Denna subvention har pågått sedan flera år tillbaka då verksamheten flyttades från SportCity till den nybyggda gallerian i centrum och övergick i privat drift. De intervjuade hävdar att kommunens medborgare med denna lösning får en bra bowlingverksamhet till ett billigare pris än om kommunen drevit bowlinghallen i egen regi.

Att kommunen subventionerar verksamheten vid bowlinghallen med 790 000 kr per år skulle kunna tolkas som att kommunen gynnar en enskild näringsidkare. I Kommunallagen (KL) 2 kap. 8 § framgår att kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Vidare framgår av andra stycket i samma paragraf att individuellt stöd till enskilda näringsidkare bara får lämnas om det finns synnerliga skäl för det.

Synnerliga skäl kan, enligt kommentarerna till lagtexten, exempelvis vara att behålla en bensinstation i ett glesbygdsområde. Fritids- och kulturnämnden anser att en bowlinghall är av stor betydelse för kommunen och att de således har synnerliga skäl för att subventionera verksamheten vid bowlinghallen.

Beslut enligt KL kan enligt KL 10 kap. 1 § överklagas av varje medlem i en kommun och överklagandet ska enligt 6 § i samma kapital inkomma till Förvaltningsrätten inom tre veckor efter att beslutet tillkännagavs. Genom granskningen framkommer att detta beslut ej har överklagats av någon kommunmedborgare. Vi ser det vidare inte som vår sak att försöka bedöma om detta verksamhetsstöd är förenligt med kommunallagens bestämmelser eller ej.

### **3.5. Föreningsstöd**

#### **3.5.1. Bidragsregler**

Genom granskningen framkommer att det finns fastställda rutiner och riktlinjer för de föreningsbidrag som fritids- och kulturnämnden årligen delar ut till föreningar i kommunen. Dessa rutiner uppfattar vi dock som relativt otydliga, vilket medför att de kan tolkas på olika sätt samt att det ej är helt tydligt på vilka grunder bidrag betalas ut till föreningar. Genom intervjuer och protokoll framgår att fritids- och kulturnämnden har gett förvaltningschefen i uppdrag att under 2015 ta fram nya bidragsregler, vilket vi ser som positivt.

När vi granskat de bidrag som betalats ut de två senaste åren så sticker summan som Kalix ryttarförening får ut jämfört med andra föreningar, se Tabell 1. För 2014 fick Kalix ryttarförening, som bedriver verksamhet på ridanläggningen på Björknäs, 936 408 kr i bidrag från kommunen. 370 000 av detta bidrag är ett riktat bidrag från fullmäktige och resterande 566 408 kr är föreningsbidrag från fritids- och kulturnämnden. Detta bidrag skulle, enligt uppgift täcka hyra av anläggningen samt drift av anläggning och verksamhet. I ett försök att tolka de bidragsregler som finns och som föreningar kan söka bidrag genom skulle summan, enligt vår uppfattning, vara betydligt mindre. Genom granskningen har vi ej fått ett direkt svar på varför Kalix ryttarförening får så pass stort bidrag jämfört med andra föreningar. Några menar att det kan bero på att en annan modell, "Sandviksmodellen", tidigare använts vid beviljande av föreningsbidrag och att Kalix ryttarförenings berättigande till bidrag fortfarande bedöms enligt den modellen. Noteras ska att vi ej har granskat om fler föreningar fortfarande bedöms enligt den modellen.

**Tabell 1. De fem föreningar som fick mest föreningsbidrag av kommunen 2014 (exkl. kommunalt lönebidrag)**

<b>Förening</b>	<b>Bidrag</b>
Kalix ryttarförening	936 408 kr
Stråkanäs 4H	170 000 kr
Studieförbundet Vuxenskolan	160 568
ABF	158 602
Assi IF	147 000



### **3.5.2. Utbetalning av bidrag mot faktura**

Genom granskningen framkommer att fritids- och kulturnämndens förvaltning, i åtminstone två fall, i stället för att i vanlig ordning bevilja föreningsbidrag har betalat fakturor från föreningar. Den ena föreningen skickade en faktura till fritids- och kulturförvaltningen och fick bidrag den vägen, istället för att få föreningsbidrag genom att söka det i enlighet med riktlinjerna. Detta uppges bero på att föreningen missat att ansöka om bidrag i tid och att fakturan motsvarade det bidragsbelopp föreningen var berättigad till. I det andra fallet betalade kommunen, efter överenskommelse med föreningen, i stället för föreningsbidrag en faktura på en konstgräsmatta. Hälften av kostnaden för mattan fakturerade kommunen sedan föreningen. Dessa beslut har, enligt uppgift, förvaltningschefen tagit på delegation.

Genom de intervjuer som genomförts framhålls att detta inte är ett ändamålsenligt sätt att betala ut bidrag på men att det har förekommit. Vidare lyfts fram att detta inte är något vanligt sätt att hantera bidrag till föreningar och att det inte ska förekomma igen. Föreningar måste, enligt flera av de intervjuade, framöver alltid skicka in ansökan den ”vanliga vägen”, för att få sin ansökan behandlad och prövad.

### **3.5.3. Sponsring**

Sponsring ingår ej, och har inte heller tidigare ingått i fritids- och kulturnämndens uppdrag. Genom granskningen framkommer att kommunstyrelsen tidigare sponsrat såväl enskilda idrottsutövare som föreningar. Detta innebar att föreningar kunde få både föreningsbidrag och pengar via sponsring. Detta medförde även att enskilda individer kunde få sponsringspengar från kommunen, vilket väcker frågor om bland annat likställighetsprincipen, som säger att alla medborgare ska behandlas lika. För 2015 är dock möjligheterna att lämna sponsring och marknadsföringsbidrag borttagen i kommunen.

## **3.6. Ärendeberedning**

Genom de intervjuer som genomförts för granskningen lyfts fram att ärendeberedningen överlag fungerar bra inom fritids- och kulturnämnden. Om nämnden upplever att ett ärende inte är tillräckligt berett skickas det tillbaka till förvaltningen. Att ett ärende inte är tillräckligt berett uppges inte vara vanligt förekommande. Några av de intervjuade upplever dock att strukturerna kring ärendeberedningen skulle kunna utvecklas och bli än bättre. Vidare framkommer att ledamöterna ibland får ärenden vid sittande bord, till exempel budgetuppföljningar som inte hunnit skickas ut i tid. Noteras i sammanhanget kan att det finns en ärendehandbok i kommunen, samt mallar för tjänsteskrivelser.

Genom intervjuer och granskning av protokoll framkommer att fritids- och kulturnämnden har meddelat relativt långtgående delegationer till tjänstemännen och då främst förvaltningschefen och föreningsstrategen. Vidare tyder protokollsgranskningen på att en stor del av de beslut som fattats på delegation återrapporteras till fritids- och kulturnämnden. Vi kan dock inte bedöma om samtliga delegationsbeslut har återrapporterats.

Fritids- och kulturnämnden har en lista på samtliga uppdrag som nämnden har gett till förvaltningen och där framgår uppdragsgivare och datum, uppdraget, vem som fått uppdraget, när det ska redovisas för nämnden samt när beslut fattats i ärendet. Detta för att säkerställa att de uppdrag som nämnden givit följs upp och verkställs.

### **3.6.1. Snöpark i Grodparken**

I början februari 2015 inkom ett Kalixförslag (medborgarförslag) avseende byggnation av snöputschkanor i Grodparken till Kalix kommun och detta behandlades av fritids- och kulturnämnden den 25 februari 2015. Nämnden diskuterade ärendet och beslutade att en snöpark med snöputschkanor och grillringar skulle anläggas i Grodparken i Kalix under våren 2015. Genom granskningen framkommer att det saknas beredning av ärendet innan beslut togs i nämnden. Detta uppges vara ett medvetet undantag från det vanliga beredningsförfarandet och beror på att nämnden ville besluta i ärendet så snart som möjligt för att hinna verkställa beslutet innan vintersäsongen var över. En utredning samt beredning av ärendet skulle, enligt det intervjuade, ha medfört att snöparken inte kunnat verkställas medan det ännu fanns snö kvar. Vidare framkommer att snöparken i Grodparken inte innebar någon kostnad för fritids- och kulturnämnden, det som blev av parken var en snöhög som samhällsbyggnadsförvaltningen körde dit.

## **3.7. Medelshantering och internbudget**

Genom granskningen framkommer att det inte finns några skriftliga anvisningar för medelshanteringen inom nämndens verksamheter. De intervjuade upplever att frågor om var medel vid behov ska tas ifrån ibland brukar komma upp till nämnden, men kanske inte i helt tillräcklig utsträckning. Vidare framkommer det att detta är något som nämnden skulle behöva ha än bättre kontroll över. Oklarheter kring rutiner för medelshanteringen uppges främst uppkomma vid ärenden som kräver brådskande beslut.

Vad gäller omprioriteringar av nämndens investeringsbudget så är det något som nämnden ska besluta om.

### **3.7.1. Ljudanläggning till ishallen**

Genom fritids- och kulturnämndens protokoll från den 20 april 2015 framgår att fritids- och kulturförvaltningen i januari 2015 investerade i en ny ljudanläggning i ishallen. Detta eftersom den gamla ljudanläggningen inte fungerade tillfredsställande och Kalix ungdomshockey var mitt inne i seriespel. Investeringen i en ny ljudanläggning var ett önskemål till investeringsbudgeten för 2016 men förvaltningen ansåg att investeringen var tvungen att tidigareläggas. Investeringen innebar en omprioritering av fritids- och kulturnämndes investeringsbudget för 2015.

Under 2014 hade anbud tagits in för ljudanläggningen och beslut att använda dessa anbud vid direktupphandlingen togs av förvaltningschefen. Denna omprioritering av investeringsmedel kom sedan till nämnden som information och det saknas delegationsbeslut på ärendet.

Genom de intervjuer som genomförts för granskningen framkommer att detta förfarande vid omprioritering av investeringsmedel samt upphandling av ljudanläggningen inte var optimalt eller enligt gängse rutiner. Investeringen förklaras av de intervjuade med att läget var akut och inte kunde invänta nästa nämndssammanträde. Beslut om omprioriteringen borde dock, enligt delegationsordningen, ha tagits av nämnden eller åtminstone av nämndsordföranden som ett brådskande ärende. Vidare finns inget upphandlingsbeslut eller annan dokumentation avseende upphandlingen, som enligt uppgift skedde över telefon. Enligt gällande regler i Lagen om offentlig upphandling ska även direktupphandlingar dokumenteras om de överstiger 100 000 kr, vilket alltså inte skett i detta fall.

Augusti 2015

***Jenny Krispinsson***

---

*Projektledare*

***Hans Forsström***

---

*Uppdragsledare*