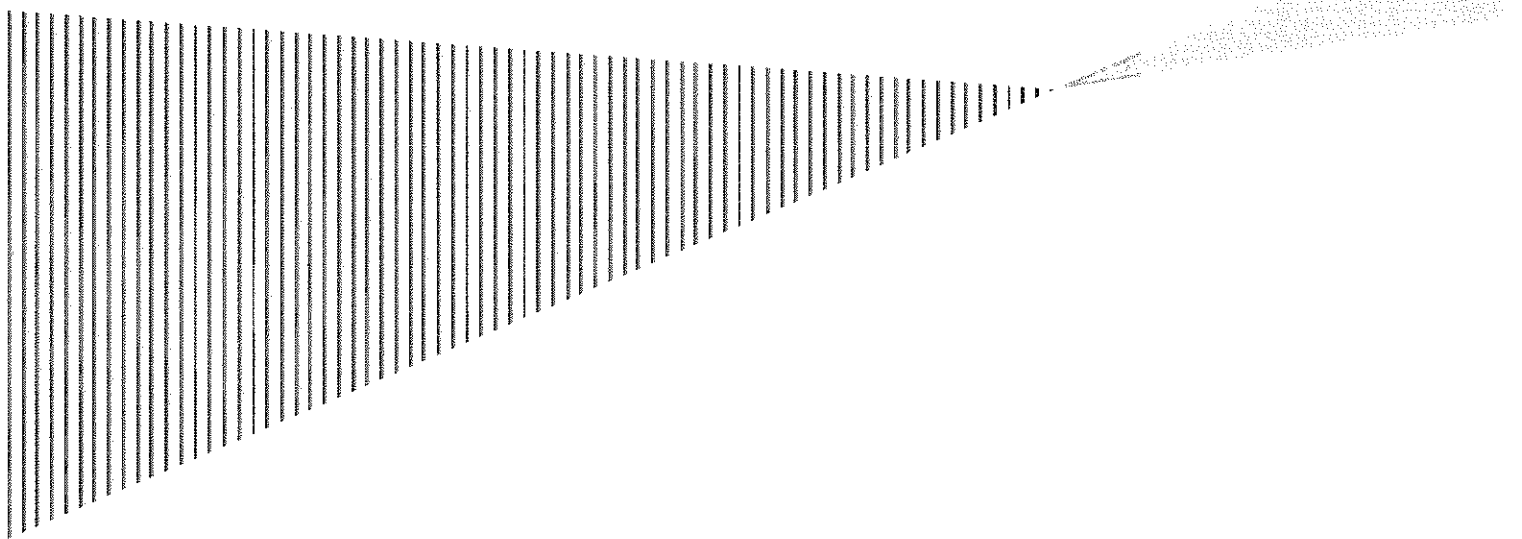


# Stenungsunds kommun

## Förstudie av kommunens och föreningars skötsel och underhåll av kommunala anläggningar och lokaler



## Innehåll

<b>1. Inledning .....</b>	<b>2</b>
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	2
1.3. Avgränsningar .....	2
1.4. Metod .....	2
<b>2. Skötsel och underhåll .....</b>	<b>3</b>
2.1. Ansvar för underhåll och skötsel av kommunala anläggningar och lokaler.....	3
2.2. Ideella föreningars ansvar för underhåll.....	4
2.3. Bidrag för skötsel och underhåll.....	5
2.4. Kommunala lokaler där föreningar ansvarar för skötsel och underhåll.....	6
2.5. Bedömning och förslag till fortsatt arbete.....	7
<b>3. Dokumentförteckning.....</b>	<b>9</b>

## **1. Inledning**

### **1.1. Bakgrund**

I Stenungsunds kommun finns ideella föreningar som hyr, äger eller arrenderar anläggningar/lokaler och som ansvarar för skötsel och underhåll av dessa. De förtroendevalda revisorerna har identifierat att en risk kan föreligga för bristande underhåll och skötsel av kommunala anläggningar/lokaler, både där kommunen har ansvar men även där ideella föreningar har ett ansvar.

Med anledning av detta önskar revisionen genomföra en översiktlig kartläggning av hur ansvaret för skötsel och underhåll av anläggningar/lokaler är fördelat mellan kommunen och ideella föreningar.

### **1.2. Syfte och revisionsfrågor**

Syftet med förstudien är att ge revisorerna översiktlig kunskap om underhåll och skötsel av kommunala anläggningar/lokaler i Stenungsunds kommun och ansvarsfördelningen mellan kommunen och ideella föreningar.

Syftet har preciserats i följande revisionsfrågor:

- Hur säkerställer kommunen ett ändamålsenligt underhåll och skötsel av anläggningar och lokaler?
- Hur är ansvaret för underhåll och skötsel av anläggningar/lokaler fördelat mellan kommunens fastighetsförvaltning och föreningarna?
- Vid vilka av kommunens anläggningar/lokaler ansvarar ideella föreningar helt eller delvis för underhåll och skötsel?
- Hur ser compensationen ut till föreningarna för skötsel och underhåll?
- Påverkas skötsel och underhåll av föreningarnas ekonomiska situation?

### **1.3. Avgränsningar**

Förstudien är inriktad på att ge en översiktlig bild av området och syftar i första hand till att utgöra ett kunskapsunderlag för revisorerna i det fortsatta granskningsarbetet.

### **1.4. Metod**

Förstudien bygger på genomgång av relevant dokumentation och telefonintervju med fritidschef och fastighetschef. Kontakt har också tagits med underhållsansvarig inom fastighetsförvaltningen och fritidskonsulent på fritidsavdelningen. Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av exempel på avtal.

De dokument som granskats framgår av dokumentförteckningen i bilaga 1.

## 2. Skötsel och underhåll

### 2.1. Ansvar för underhåll och skötsel av kommunala anläggningar och lokaler

Fastighetsförvaltningen i Stenungsunds kommun är en intern kommunal verksamhet som internt hyr ut kommunala fastigheter och ansvarar för dess underhåll. Ansvaret innefattar också långsiktig planering av underhåll och fastighetsförvaltning. Fastighetsförvaltningen lyder under kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskott.

Enligt fastighetsförvaltningen delas underhåll av fastigheter in i inre och yttre underhåll samt i planerade och oplanerade underhållsåtgärder. Både fastighetschef och underhållsansvarig inom fastighetsförvaltningen påtalar att fastighetsförvaltningen under lång tid inte har haft möjlighet att genomföra planerat underhållsarbete i den omfattning som krävs, utan främst genomfört så kallat oplanerat underhållsarbete (reparationer) när behov uppkommit. Kommunfullmäktige har dock beslutat om att tilldela fastighetsförvaltningen tio miljoner extra i medel per år under 2010-2011 för att arbeta med *planerat* underhåll, vilket inneburit att fastighetsförvaltningen under 2010 och innevarande år ökat sitt planerade underhåll.

Förvaltningen använder sig av ett system som räknar ut behov av underhåll på kommunens fastigheter. Utefter denna analys gör fastighetsförvaltningen en prioritering för ett år framåt. Av fastighetsförvaltningens sammanställning av underhållsbehov i kommunens fastigheter framgår att underhållsbehovet under 2010 beräknades till en kostnad på cirka 23 miljoner kronor och att en prioritering gjordes för att genomföra underhåll för cirka tio miljoner kronor. Även i Stenungsunds kommuns årsredovisning framgår i fastighetsförvaltningens redogörelse att arbete för att åtgärda ett stort underhållsbehov har påbörjats. Vidare framgår att *"planerat underhåll har genomförts med 75 kr/kvm, vilket är en påtaglig ökning jämfört med 2009 men mycket eftersatt underhåll återstår att åtgärdas"*. Under 2009 uppgick planerat underhåll till 12 kr/kvm och under 2008 var kostnaden 45 kr/kvm<sup>1</sup>.

Fastighetschefen påtalar vikten av att kunna höja det planerade underhållet. I analysen inför framtiden i årsredovisningen framgår att resurserna är knappa både avseende vissa nyckelfunktioner och avseende fastighetsunderhåll. Resurser antas kunna frigöras genom energieffektivisering och driftoptimering. Finansiering av underhållsåtgärderna antas dock behöva ske genom en *"hyresnivå som medger skäliga underhållsnivåer"*.

Fastighetsförvaltningen har ingen långsiktig underhållsplan, men enligt fastighetschefen pågår ett arbete inom förvaltningen för att ta fram en.

---

<sup>1</sup> Som en jämförelse kan nämnas att i det kommunala fastighetsbolaget Stenungsundshem uppgick planerat underhåll till 203 kr/kvm under 2010.

## 2.2. Ideella föreningars ansvar för underhåll

I vissa fall hyr eller arrenderar ideella föreningar kommunala lokaler/anläggningar och kan enligt avtal mellan kommunen och föreningen ansvara helt eller delvis för underhåll i och av fastigheten. Dessa lokaler/anläggningar finns inte inlagda i det system för att räkna ut underhållsbehov som fastighetsförvaltningen använder sig av och fritidsavdelningen har inget liknande system. Fritidsavdelningen genomför dock årligen en besiktning av fastigheten.

Innan 1997 hade den dåvarande fritidsnämnden ansvar för både uthyrning och underhåll av lokaler och anläggningar där fritidsverksamhet bedrevs och hade därmed också möjlighet att påverka hyresnivåerna, enligt fritidschefen. Stenungsunds kommun valde 1997 att förändra sin organisation och tillskapa fastighetsförvaltningen, som bland annat skulle ansvara för underhåll av kommunens fastigheter<sup>2</sup> samt internt hyra ut fastigheter till exempelvis fritidsavdelningen. Enligt fritidschefen skrevs dock inte avtalen med ideella föreningar om, varför föreningar helt eller delvis kan ansvara för underhållet. Enligt fritidschefen borde avtalen skrivits om så att skötsel och underhåll ingick i föreningarnas hyra.

Både fritidschefen och fastighetschefen menar att föreningarna inte alltid klarar av att bära det ibland omfattande underhåll som krävs. Ett aktuellt exempel är Stenungsunds ridklubb som enligt både fastighetschefen och fritidschefen har omfattande renoveringsbehov på en av sina fastigheter vilken ägs av kommunen, men har inte ekonomiskt utrymme för att genomföra underhållet. Samtidigt har varken fritidsavdelningen eller fastighetsförvaltningen budgeterat för att underhålla fastigheten eller ansvar för detta. Enligt fritidschefen föreligger en risk för att verksamheten får lägga ner, vilket bland annat inneburit att både fritidsavdelningen och fastighetsförvaltningen ändå har valt att bekosta visst underhåll av fastigheten.

Av Stenungsunds kommuns årsredovisning 2008, 2009 och 2010 framgår under fritidsavdelningens analys av framtiden att kommunens föreningsdrivna anläggningar i dag har stora underhållsbehov, som inte kommer att minska.

Föreningarnas underhållsansvar och regleringen av detta stadgas i avtalet mellan kommunen och föreningen. Ett exempel är arrendeavtalet mellan Stenungsunds kommun och Stenungsunds ridklubb. I detta framgår under rubriken underhåll att *"arrendatorn ska vårda och underhålla arrendestället samt svara för både yttre och inre underhåll av byggnader och manège...Skulle större skador uppstå på stomme eller tak, så kallade "skalskador" så skall en separat förhandling ske mellan jordägaren och arrendatorn där man kommer överens om vem som skall stå för vad när det gäller skadan".* Av avtalet framgår också att besiktning av arrendestället sker en gång per år och utförs av fritidsavdelningen och fastighetsförvaltningen gemensamt med ridklubben.

---

<sup>2</sup> Här avses inte de fastigheter som ägs av det kommunala fastighetsbolaget Stenungsundshem.

Vi har i granskningen även tagit del av kommunens avtal med Stiftelsen Koppersvallens ishall. Ishallen drivs av stiftelsen men fastighetsförvaltningen ansvarar för underhållet. Avtalet är tecknat 1987 och innehåller ingen klausul om indexuppräknning av hyran. Vidare framgår inte vem som ansvarar för underhållet av ishallen utan endast att *"stiftelsen åtager sig att på ansvarsfullt sätt vårda fastigheter och inventarier, samt bidra till att hålla driftskostnaderna på en så låg nivå som möjligt"*.

Vissa ideella föreningar arrenderar även mark av kommunen. Dessa avtal ansvarar mark- och projekteringsenheten för. Fritidschefen menar att de ideella föreningarna ibland har uttryckt en osäkerhet avseende till vilken förvaltning/avdelning de ska vända sig till vid frågor om skötsel och underhåll.

### **2.2.1. Förändrat system för internhyra**

Fastighetsförvaltningen har i mars 2011 beslutat om förslag till förändringar av systemet för internhyra. Förslaget har ännu inte antagits av kommunstyrelsen. Enligt förslaget ska fastighetsförvaltningen vara hyresvärd och ett avtal ska upprättas med den förvaltning/avdelning som bedriver verksamhet i lokalen. Det innebär att fastighetsförvaltningen kommer att hyra ut till fritid/kulturavdelningen som sedan vidareuthyr till en förening. Alla löpande kontakter med extern hyresgäst sker i dessa fall av fritids/kulturavdelningen.

Enligt fastighetschefen kommer fritidsförvaltningen att kunna avtala med fastighetsförvaltningen om huruvida underhåll ska ingå i hyran eller inte. Om en förening inte klarar av att ansvara för underhåll, trots att detta är avtalat, kommer fritidsavdelningen att ha ett tydligt ansvar för underhållet.

### **2.3. Bidrag för skötsel och underhåll**

Ideella föreningar som äger, hyr eller arrenderar en lokal har möjlighet att söka ett så kallat anläggningsstöd för att få ekonomisk kompensation för driftskostnader och vissa underhållskostnader. Föreningarna kan således få bidrag för drift eller underhåll oavsett om lokalen är kommunalt ägd eller inte. Bidragsreglerna är enligt uppgift från fritidschefen beslutade av kommunfullmäktige. För att få del av bidraget finns följande bestämmelser:

- Minst 25 % av föreningens totala medlemsantal ska vara mellan 7-20 år.
- Föreningen ska bedriva sin huvudsakliga verksamhet för barn och ungdomar i eller på fastigheten/anläggningen.
- Anläggningsstödet utgår endast efter särskild prövning från fall till fall. En förutsättning för att bidrag ska utgå är att planering, projektering, nybyggnation, tillbyggnation etc. sker i samarbete med fritidsavdelningen.
- Vid bidragsgivning ska anläggningarnas nyttjandegrad och betydelse för kommunens ungdoms- och fritidsverksamhet beaktas. Nyttjandegraden ska redovisas vid bidragsansökan.

- Föreningen ska upprätta en speciell styrelse eller utskott som ansvarar för drift och skötsel av anläggningen. Bokföring och bokslut avseende drift och skötsel ska vara skilda från föreningens övriga verksamhet.

Anläggningsstödet är uppdelat i två delar, driftsbidrag och underhållsbidrag. *Driftsbidraget* baseras på faktiska kostnader från senaste bokslut som föreningen haft för uppvärmningskostnader, el, vatten, sotning, renhållning, räntor, försäkringar, arrendeavgifter, vägavgifter och kartframställning. Uthyrningsintäkter för uthyrning av stadigvarande verksamhet samt stallplatser till privata hästägare ska dras av från driftskostnaderna. Bidraget betalas ut halvårsvis till föreningen.

Enligt fritidsavdelningen utgör även hyra grund för driftsbidrag. Enligt fritidschefen är det endast en felskrivning att hyra inte står med som grund för driftsbidrag, som troligtvis härstammar från att bidragsreglerna formulerades om 2000. Fritidsavdelningen betalar ut max 90 procent av föreningarnas faktiska driftskostnader. Det saknas riktlinjer för hur nivån på driftsbidraget ska bestämmas och det är därmed upp till fritidschefen att besluta om nivån, i enlighet med delegation från kommunstyrelsen.

*Underhållsbidraget* utbetalas under verksamhetsårets första kvartal och bygger på en årlig besiktning som fritidsavdelningen genomför. I samband med besiktningen upprättas en underhålls- och reparationsplan. Enligt bidragsreglerna är en förutsättning för underhållsbidrag att det bidrag föreningen erhållit för tidigare anmärkningar har åtgärdats.

Enligt fritidschefen bjuds fastighetsförvaltningen in till de besiktningar som avser de kommunala anläggningarna/lokalerna. Även avtalet mellan kommunen och Stenungsunds ridklubb stadgar exempelvis att besiktning ska genomföras av både fritidsavdelningen och fastighetsförvaltningen. Enligt fritidschefen deltar dock inte alltid fastighetsförvaltningen. Fritidsavdelningen anlitar vid besiktningstillfällen externa personer för att utföra besiktningen. Utifrån genomförda besiktningar prioriterar fritidsavdelningen behovet av underhåll.

Kommunfullmäktige beslutade 2010 att tillsätta en tillfällig beredning för att genomföra en översyn av hela det kommunala samhällsstödet till föreningsliv och organisationer. Beredningen består av sju personer med representation från varsitt politiskt parti och pågår för närvarande. Enligt fritidschefen arbetar beredningen bland annat med att se över vilka de faktiska kostnaderna är för föreningarna i lokaler och anläggningar.

#### **2.4. Kommunala lokaler där föreningar ansvarar för skötsel och underhåll**

Enligt uppgift från fritidsavdelningen ansvarar ideella föreningar för skötsel och underhåll i följande kommunala lokaler/anläggningar:

Anläggning	Förening
Klubbhus - Furufjäll	Friluftsförbundet
Klubbhus - Furufjäll	Stenungsunds orienteringsklubb
Klubbhus - Kärraküllevägen, Kyrkenorum	Stenungsunds Scoutkår
Träningslokal - Kristinedalsskolans gymnastiksal, källare	Stenungsunds kampssportakademi
Klubbhus Svenshøgen, bastu, lada och motionsspår -	Jörlanda IF
Klubbhus, fotbollsplaner	Svenshøgens sportklubb
Fastigheten Stenungsund/Jordhammar	Stenungsunds Ridklubb

Vidare finns ett antal föreningar som arrenderar mark av kommunen; Stenungsunds dragkampsklubb, Stenungsunds orienteringsklubb, Stenungsunds Motorsällskap, Stenungsunds pistolklubb, Stenungsunds skyttegille och Vallens idrottsförening. Samtliga dessa föreningar som hyr/arrenderar lokaler/anläggningar och/eller mark erhåller driftsbidrag. Totalt betalade fritidsavdelningen ut cirka 1,4 miljoner kr i driftsbidrag under 2010.

Enligt fritidsavdelningen har avdelningen endast haft möjlighet att betala ut underhållsbidrag de senaste tre åren. Under 2010 betalade fritidsavdelningen ut totalt 376 000 kronor i underhållsbidrag. Av detta betalades 118 000 kronor ut i underhållsbidrag till de föreningar som hyr kommunala lokaler/anläggningar:

Förening	Erhållet bidrag (kr)	Avser
Friluftsförbundet	15 000	Allmänt underhåll, fasad och parkering
Jörlanda IF	13 500	Spåret
Stenungsunds Orienteringsklubb	10 000	Termostat, ventilation
Stenungsunds ridklubb	41 500	Underhåll i väntan på beslut om anläggning
Stenungsunds scoutkår	18 000	Fasad och fönster
Svenshøgens Sportklubb	20 000	Altandörr och källarfönster
<b>Totalt:</b>	<b>118 000</b>	

## 2.5. Bedömning och förslag till fortsatt arbete

Av förstudien framkommer att fastighetsförvaltningen under flera år främst genomfört så kallat oplanerat underhåll av kommunens fastigheter. Enligt vår bedömning föreligger en risk för kapitalförstöring av kommunens fastigheter om planerat underhåll av dessa inte utförs. Efter att fastighetsförvaltningen tilldelats extra medel från kommunfullmäktige har planerat underhåll genomförts i större uträkning under 2010 och 2011, vilket är positivt. Av granskningen framkommer dock att det finns ett större underhållsbehov än vad som varit möjlighet att åtgärda. Enligt vår mening är det vidare bristfälligt att kommunstyrelsen inte antagit en långsiktig underhållsplan för fastighetsförvaltningen.

Fastighetsförvaltningen har ett system för att räkna ut underhållsbehov av kommunens fastigheter. I detta system finns dock inte de anläggningar som ideella föreningar



ansvarar för inlagda, eftersom att fastighetsförvaltningen inte ansvarar för underhållet av dessa. Enligt vår mening är det viktigt att det inom kommunen finns en samlad bild över fastighetsbeståndet och underhållsbehovet.

Fastighetsförvaltningen har tagit fram ett förslag på nytt system för internuthyrning inom kommunen, vilket enligt vår bedömning kommer tydliggöra vem föreningarna ska vända sig till vid frågor rörande underhåll samt vilken förvaltning/avdelning som ansvarar för underhållet, om föreningen inte tar ansvaret.

Av bidragsreglerna framgår grunder för driftsbidrag. Enligt fritidsavdelningen är även föreningens hyra en grund för driftsbidrag, vilket inte framgår av reglerna för föreningsbidrag. Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att korrekt information framgår av de regler för föreningsbidrag som kommunfullmäktige fattat beslut om.

I granskningen har framkommit ett exempel på ett avtal som tecknades 1987 och som inte innehåller någon klausul om indexuppräknning av hyra eller vem som ska bära ansvar för underhållet. Enligt vår mening indikerar detta en bristande avtalshantering och det kan finnas anledning att revisionen att genomföra en fördjupad granskning av kommunens avtalshantering.

Utifrån förstudien identifieras följande förslag till områden i revisorernas fortsatta granskningsarbete:

- Planering och underhåll av kommunens fastigheter
- Kommunens avtalshantering
- Grunder för föreningsbidrag inom kommunen. Hänsyn bör tas till det pågående arbetet med översyn av grunder för föreningsbidrag.

Göteborg den 8 juni 2011



Cecilia Svensson  
Verksamhetsrevisor



Mikaela Bengtsson  
Verksamhetsrevisor



Hans Gavin  
Certifierad kommunal revisor

### 3. Dokumentförteckning

- Kommunala föreningsbidrag, from 2007-01-01.
- Utdrag ur kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll 2010-12-13, Översyn av bidragsbestämmelser för handikapp/pensionärs- och ej kommunanknutna föreningar.
- Sammanställning av föreningar som får driftsbidrag, fritidsavdelningen.
- Sammanställning av föreningar som fått driftsbidrag under 2010, fritidsavdelningen.
- Internhyra i Stenungsunds kommun, samarbetsformer, principer och spelregler för interna lokalupplåtelser. Fastighetsförvaltningen, mars 2010.
- Stenungsunds kommuns årsredovisning 2010. 2009 och 2008
- Avtal om anläggningsarrende mellan Stenungsunds kommun och Stenungsunds ridklubb.
- Avtal om del av Kopper 2:1, Norums socken, Stenungsunds kommun, mellan Stenungsunds kommun och Stiftelsen Koppervallens ishall.