



Avtalsuppföljning inom fritidsnämnden

Granskningsrapport

Umeå kommun

KPMG AB

2017-06-05

Antal sidor 11



Umeå kommun

Avtalsuppföljning inom fritidsnämnden

KPMG AB

2017-06-05

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
3	Syfte och revisionsfråga	2
4	Avgränsning	2
5	Revisionskriterier	2
6	Projektorganisation/granskningsansvariga	3
7	Metod	3
8	Avtalsuppföljning	4
8.1	Organisation	4
8.2	Avtal	5
8.3	Uppföljning, omprövning och omförhandling	6
8.4	Intern kontroll	8
9	Slutsats och rekommendationer	9

1 Sammanfattning

KPMG har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska fritidsnämndens rutiner kring avtalsuppföljning. Uppdraget ingår i revisionen för år 2017.

Syftet med granskningen har varit att konstatera om fritidsnämnden har erforderlig kontroll över avtal med olika aktörer i civilsamhället samt om gällande avtal efterlevs.

Den verksamhet som Fritid bedriver genererar en rad avtal med olika aktörer i samhället, exempelvis föreningar och organisationer liksom allmänheten och andra aktörer. Sedan två år tillbaka finns en tjänst särskilt avsedd för att arbeta med avtal och avtalsuppföljning. Avtalen hanteras numera digitalt i den så kallade avtalsdatabasen. Vid granskningens genomförande fanns 539 aktiva avtal.

Sedan 2009 finns riktlinjer för hur avtal ska hanteras i syfte att tydliggöra hantering och säkerställa att avtalen hamnar i avtalsdatabasen så att uppsägning/förlängning/omförhandling sker.

Uppföljning av avtal bedöms av verksamheten själva som ett utvecklingsområde. Uppföljning sker idag framförallt i samband med att avtalstiden håller på att gå ut och dokumentation förs sporadiskt. I databasen finns ett antal äldre avtal som förlängs så länge ingen av parterna motsätter sig detta.

Om avtal inte följs finns möjlighet för båda parter att häva avtalet. Det framkommer i granskningen att när det handlar om avtal med exempelvis föreningar eller organisationer försöker man i första hand att hitta lösningar som innebär att avtal inte behöver sägas upp. Det framkommer också att arbetet med att följa upp att hyror och andra avgifter betalas av föreningar, organisationer och privatpersoner har blivit mer strukturerat. Likaså har kraven på återbetalning ökat. Just nu arbetar man med att ta fram en rutin för hur avbetalningsplaner och efterlevnaden av dessa ska hanteras.

Risker kring avtal, dess efterlevnad och uppföljning har inte specificerats i nämndens plan för intern kontroll.

Den samlade bedömningen är att nämnden genom verksamheten och arbetet med avtalsdatabasen i allt väsentligt har en tillfredsställande kontroll över avtal med olika aktörer i samhället men att arbetet med att systematisera och standardisera avtal samt se till att samtliga avtal finns i skrift och läggs in i databasen enligt befintliga rutiner bör fortsätta. Uppföljning, omprövning och omförhandling bedöms dock som utvecklingsområden.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi nämnden att:

- gällande riktlinjer kompletteras med förtydliganden kring uppföljning, omprövning och omförhandling
- nämndens plan för intern kontroll kompletteras med ett kontrollområde rörande avtal som inte följs upp, omprövas eller omförhandlas. Detta om nämnden finner att sådan kontroll behövs utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv.



Umeå kommun

Avtalsuppföljning inom fritidsnämnden

KPMG AB

2017-06-05

2 Bakgrund

KPMG har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska fritidsnämndens rutiner kring avtalsuppföljning. Uppdraget ingår i revisionen för år 2017. Syftet med granskningen har varit att konstatera om fritidsnämnden har erforderlig kontroll över avtal med olika aktörer i civilsamhället samt se om gällande avtal efterlevs.

Fritidsnämnden har ett antal avtal med olika aktörer i samhället. Revisionen gör i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömningen att det finns en risk för att avtalen inte följs upp i tillräcklig omfattning, vilket kan innebära risk för att ändamålsenligheten i avtalens syfte samt ekonomisk- och förtroendeskada.

3 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att konstatera om fritidsnämnden har erforderlig kontroll över avtal med olika aktörer i civilsamhället samt se om gällande avtal efterlevs.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Efterlevs gällande riktlinjer för avtal med aktörer i civilsamhället?
- Följs avtalen upp i tillräcklig omfattning?
- Omprövas och omförhandlas avtal kontinuerligt?
- Finns en tillräcklig intern kontroll rörande avtalsefterlevnad?
- Vad finns det för rutin om avtal inte följs?

4 Avgränsning

Granskningen avser fritidsnämnden och har omfattat gällande avtal, både där fritidsnämnden är leverantör och där nämnden är mottagare av prestationer.

5 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 7 §
- Tillämpbara interna regelverk, policies och beslut



Umeå kommun

Avtalsuppföljning inom fritidsnämnden

KPMG AB

2017-06-05

6 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Jenny Malmsjö, revisor, under ledning av Per Skalk, uppdragsansvarig.

Rapporten är saklighetsgranskad av Stefan Hildingsson, fritidschef och Reidar Vestman, avtalsdatabasen.

7 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier och analys av relevanta dokument
- Intervjuer och avstämningar med berörda tjänstemän och politiker

8 Avtalsuppföljning

Nedan presenteras de resultat som framkommit under granskningens genomförande. Eventuella kommentarer och rekommendationer återges sist i respektive avsnitt. Våra sammanfattande slutsatser och svar på revisionsfrågorna återges i avsnitt 9.

8.1 Organisation

lakttagelser

Fritidsnämnden ansvarar för verksamhet och drift av bland annat idrotts- och fritidsanläggningar, badanläggningar och fritidsgårdsverksamhet. I uppdraget ingår också för eningsstöd. På nämndens uppdrag arbetar tjänstemän inom Fritid, en verksamhet som består av fyra olika avdelningar, *Drift, Föreningsbyrå, Unga* och *UmeåBrå*. Till verksamheten hör också en stab samt olika stödfunktioner.

Den verksamhet som Fritid bedriver genererar en rad avtal med olika aktörer i samhället, exempelvis föreningar och organisationer liksom allmänheten och andra aktörer. Ansvaret för de olika avtalen ligger på den chef som tecknat avtalet. Vem som får teckna ett avtal regleras i den delegationsordning¹ som finns för verksamheten. Om taxor, avgifter och bidrag beslutar nämnden.

Stor del av de byggnader, lokaler och andra utrymmen som Fritid kan teckna avtal om hyrs av Fritid, genom så kallade nollavtal, från Fastighet som har det huvudsakliga ansvaret för själva fastigheten. Under 2016 påbörjades processen att fasa ut den interna köp- och säljmodellen², vilket bland annat innebär att internhyror och internfakturering inte tillämpas i kommunen.

Sedan två år tillbaka finns en tjänst särskilt avsedd för att arbeta med avtal och avtalsuppföljning. Tjänsten är förlagd till verksamhetens stab. På staben pågår just nu ett kvalitetsarbete där bland annat stabens stödfunktioner omarbetas och nya rutiner och riktlinjer tas fram. Arbetet är Lean-baserat (metod för verksamhetsutveckling).

Vår bedömning

Vi ser det som positivt utifrån det granskade området att det finns en särskild tjänst avsedd för att arbeta med avtal och avtalsuppföljning då det är viktigt att avtalen är likvärdiga och bygger på samma grunder och att de avtal som tecknas följs upp.

¹ Umeå kommun, *Intern delegationsordning*, 2017-02-08

² Umeå kommun, sammanträdesprotokoll 2015-12-08, *Utvärdera köp- och säljmodellen inom kommunens verksamheter och föreslå förbättringar*, § 172 Diarienummer: KS-2015/00971

8.2 Avtal

lakttagelser

Fritidsverksamheten hanterar i dag en rad olika avtal mot ett flertal olika aktörer. Totalt hanteras över 500 avtal varav föreningar är den mest förekommande motparten. Det framgår i granskningen att avtalen generellt sett är mycket subventionerade, vilket medför att verksamheten många gånger inte får ekonomisk täckning för driften.

För ett par år sedan gavs den dåvarande fritidschefen i uppdrag att se över samtliga avtal då det fanns många äldre avtal som inte hade följts upp. Detta resulterade i uppbyggnad av den nuvarande avtalsdatabasen som har varit i full drift i cirka två till tre år. Vid intervju framkommer att i stort sett alla avtal idag finns registrerade i databasen men att det nu och då dyker upp avtal som inte har registrerats.

Databasen bestod vid genomförandet av granskningen av totalt 1093 avtal varav 539 var aktiva. Bland de aktiva avtalen finns några äldre avtal, två av de allra äldsta är från 60-talet. I dessa avtal finns enligt intervjupersonen inga krav på omförhandling utan avtalet löper på/förnyas så länge inte någon av parterna säger upp avtalet eller tar initiativ till omförhandling. Avtal som finns i avtalsdatabasen finns också i pappersformat (original).

Sedan 2009 finns riktlinjer³ för hur avtal ska hanteras i syfte att tydliggöra hantering och säkerställa att avtalen hamnar i avtalsdatabasen så att uppsägning/förlängning/omförhandling sker.

Vid intervjuer framkommer att likställighet är något man arbetat mycket med inom Fritid. Det ska exempelvis inte ha någon betydelse vem som tecknar avtal med Fritid utan avtal, avgifter, taxor med mera ska vara så standardiserade som möjligt. Det finns dock särskilda matchtaxor för bland annat elitlag. Än är alla avtal inte standardiserade (och inte alltid skriftliga) men arbetet med detta pågår genom att vid tecknande av nya eller vid omförhandling av avtal ska färdiga mallar användas som utgångspunkt. Tidigare användes mallarna framförallt vid större avtal men sedan ett år tillbaka används mallarna även för mindre överenskommelser. Att till fullo ha standardiserade avtal ses som svårt med tanke den variation av avtal som tecknas.

Den vanligaste formen av avtal är hyresavtal och den mall som används är densamma som används av Fastighet. Dessutom förekommer nyttjanderättsavtal (tecknas tillsammans med mark och exploatering), skötselavtal, arrangemangsavtal samt andra mindre förekommande former av avtal. De flesta nya avtal tecknas för ett år i taget men det finns enligt uppgift även avtal på tre respektive fem år. Vad den som tecknar avtal bör tänka på finns angivet i en rutin⁴.

Vid intervju framkom också att det tidigare varit vanligt att mindre överenskommelser, exempelvis nyttjande av ett förråd, endast varit muntliga. Detta har man nu försökt att arbeta bort och målsättningen är att samtliga överenskommelser ska finnas dokumenterade i form av ett skriftligt avtal. Avtalen ska dessutom vara mer omfattande och tydligt

³ Umeå kommun, *FR Avtal – hantering, rutin*, reviderad 2017-05-29

⁴ Umeå kommun, *FR Avtal – skrivande, rutin*, reviderad 2017-05-29

Umeå kommun

Avtalsuppföljning inom fritidsnämnden
KPMG AB
2017-06-05

reglera vem som har ansvar för vad för att undvika diskussioner om vem som ska bekosta vad när något t.ex. går sönder eller behöver bytas ut. Sådana diskussioner har förekommit. Det har också förekommit att hyresgäster nyttjat lokaler och andra områden på annat sätt än vad som först avsågs och ibland även ändrat objektets utformning eller inventarier på ett sådant sätt att det påverkar säkerhet, användning med mera.

Av delegationsordningen och gällande rutin för hantering av avtal framgår att avtal längre än ett år och till ett maxbelopp på 100 tkr tecknas av förvaltningschefen. Kortare avtal av allmän karaktär upp till 50 tkr tecknas av avdelningschef. Särskilda överenskommelser tecknas i samråd med fritidsnämndens presidium.

Vår bedömning

Enligt vår bedömning har uppbyggnaden av avtalsdatabasen bidragit till att avtal kan hanteras på ett mer systematiskt sätt. Arbetet med att systematisera arbetet och standardisera avtal samt se till att samtliga avtal finns i skrift och läggs in i databasen enligt befintliga rutiner bör enligt vår bedömning fortsätta.

8.3 Uppföljning, omprövning och omförhandling

lakttagelser

Vid intervjuer framkommer att uppföljning av avtalen sker, framförallt i samband med att avtalstiden är på väg att gå ut. Den chef som tecknat avtalet är också skyldig att följa upp det. Avtalen är kopplade till person och inte till funktion, vilket medför att ansvarig för databasen också ansvarar för att ändra i systemet om någon exempelvis slutar. På så sätt säkerställs att det alltid finns en aktuell handläggare/ansvarig person för respektive avtal.

Genom avtalsdatabasen finns funktioner som skickar ut påminnelser när avtal håller på att gå ut. För att minska sårbarheten används "dubbelkommando", det vill säga både ansvarig för avtalet och ansvarig för databasen får dessa påminnelser.

Vid eventuell förlängning av ett avtal ska båda parter träffas för att ompröva och eventuellt omförhandla avtalet. Ett omförhandlat avtal ska enligt rutinen betraktas som ett nytt avtal. I vilken utsträckning parterna träffas och omprövar avtalet är enligt intervjupersonen svårt uppskatta men uppfattningen är att det fungerar bra. Särskilt noga följs driftavtalen upp medan uppföljning av hyresavtal kan ske enbart digitalt (t.ex. via e-post). Detta arbetssätt gäller dock endast nyare avtal där avtalstid finns med i avtalet. Enligt uppgift står det i de flesta avtal att kontraktet förlängs automatiskt om uppsägning inte görs inom en viss tid innan avtalstidens slutdatum. Om avtalshandläggaren/ansvarig för avtalsdatabasen inte får någon information om enskilda avtal vars avtalstid närmar sig slutdatum avslutas avtal utan förlängningsklausul medan avtal med sådan förlängs automatiskt. I databasen finns ett antal äldre avtal som förlängs så länge ingen av parterna motsätter sig detta. För dessa avtal finns inget systematiskt arbete kring uppföljnings eller omprövning.

Umeå kommun

Avtalsuppföljning inom fritidsnämnden
KPMG AB
2017-06-05

Just uppföljning är något som verksamheten själva bedömer som ett utvecklingsområde. Bland de äldre avtalen, som uppskattningsvis är få, har man inte full koll på vilken verksamhet som faktiskt bedrivs, om hyresgästen utför det som man kommit överens om eller om de medför onödiga kostnader. För att minska den ekonomiska risken görs regelbundna avstämningar med ekonomiansvarig. Vad gäller de nyare avtalen kan uppföljningen enligt vad som framkommer i granskningen utvecklas för att säkerställa att avtal följs och att motparten är medveten om sina skyldigheter. Ett exempel är alla driftavtal där förening, organisation eller motsvarande (genom firmatecknaren) tar på sig ett arbetsgivaransvar. Dokumentation kring uppföljning och utvärdering sker idag sporadiskt.

8.3.1 Om avtal inte följs

I rutin för hur avtal ska utformas uppges att om någon part uppenbart bryter mot vad som framgår i avtalet har motparten rätt att omedelbart häva avtalet. När det handlar om avtal med exempelvis föreningar eller organisationer menar en respondent att man i första hand försöker att hitta en lösning som innebär att avtal inte behöver sägas upp.

Arbetet med att följa upp att hyror och andra avgifter betalas av föreningar, organisationer och privatpersoner har blivit mer strukturerat enligt intervjupersonen. Likaså har kraven på återbetalning ökat och numera görs enligt uppgift från fritidschefen inte längre några avskrivningar av skulder. Privatpersoner som inte betalat överenskommet belopp för exempelvis nyttjande av en lokal hanteras som vilken obetald faktura som helst, det vill säga påminnelser skickas ut och därefter går ärendet vidare till inkasso. Personen blir dessutom nekad att fortsättningsvis hyra lokal av Fritid.

Med föreningar, organisationer och andra aktörer förs en dialog och om skuld uppstår som överstiger summan 50 000 kr ska en avbetalningsplan upprättas. Just nu arbetar man med att ta fram en rutin för att hur avbetalningsplaner och efterlevnaden av dessa ska hanteras. Hur avbetalningsplanerna har efterlevts är varierande enligt intervjupersonerna. Fritid uppges att det just nu finns tre föreningar med större skulder (ca 200 000-350 000 kr) till Fritid.

Vår bedömning

Att avtal i databasen är kopplade till funktion istället för person och att påminnelser med mera i systemet skickas till fler än en person är positivt och minskar risken för sårbarhet.

Att avtal följs upp är viktigt ur flera avseende inte minst för att säkerställa att den verksamhet som bedrivs överensstämmer med de riktlinjer och den värdegrund som finns för kommunen. Det är också viktigt att följa upp avtal, inte minst äldre avtal, i syfte att säkerställa att dessa inte leder till varken ekonomisk skada eller förtroendeskada.

Även omprövning och omförhandling av avtalen bedöms som viktigt och vi rekommenderar därför att gällande riktlinjer kompletteras med förtydliganden kring uppföljning, omprövning och omförhandling.



Umeå kommun

Avtalsuppföljning inom fritidsnämnden

KPMG AB

2017-06-05

8.4 Intern kontroll

lakttagelser

I fritidsnämndens plan för intern kontroll finns en rad olika risker identifierade, bland annat den varierade förmågan hos föreningar att driva anläggningar, den nya ekonomiska styrmodellens påverkan av möjligheterna för nämnden att göra omprioriteringar samt att bidra till att lokaler nyttjas maximalt. Risker kring avtal, dess efterlevnad och uppföljning har inte specificerats i planen.

När det gäller föreningarnas förmåga att driva anläggningar kan det få konsekvenser för verksamheten om föreningen inte längre vill eller kan driva verksamheten, exempelvis till följd av en konkurs, då Fritid saknar såväl ekonomiska som personella resurser för att ta över driften. För att minimera risken arbetar man nu, enligt uppgift, med riskbedömningar innan avtal skrivs eller anläggningar byggs. Även befintliga anläggningar med föreningsdrift ska kartläggas och bedömas. Än finns ingen rutin eller mall för detta arbete framtaget.

Vår bedömning

Vi rekommenderar att nämndens plan för intern kontroll kompletteras med ett kontrollområde rörande avtal som inte följs upp, omprövas eller omförhandlas. Detta om nämnden finner att sådan kontroll behövs utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv.



Umeå kommun

Avtalsuppföljning inom fritidsnämnden

KPMG AB

2017-06-05

9 Slutsats och rekommendationer

10 Den samlade bedömningen är att nämnden genom verksamheten och arbetet med avtalsdatabasen i allt väsentligt har en tillfredsställande kontroll över avtal med olika aktörer i samhället men att arbetet med att systematisera och standardisera avtal samt se till att samtliga avtal finns i skrift och läggs in i databasen enligt befintliga rutiner bör fortsätta. Uppföljning, omprövning och omförhandling bedöms dock som utvecklingsområden.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi nämnden att:

- gällande riktlinjer kompletteras med förtydliganden kring uppföljning, omprövning och omförhandling
- nämndens plan för intern kontroll kompletteras med ett kontrollområde rörande avtal som inte följs upp, omprövas eller omförhandlas. Detta om nämnden finner att sådan kontroll behövs utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv.

KPMG, dag som ovan

Jenny Malmsjö

Revisor

Per Skalk

Uppdragsansvarig