

Utvärdering av Tanums kommuns omorganisation av kultur- och fritids- verksamheten

Sven Siverbo

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2008

KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-786 5900
fax 031-786 5909

E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

1. Bakgrund: organisationsförändringen	1
2. Uppdraget	1
3. Metod	2
4. Studien	2
Vilka fördelar innebar förändringen för verksamhetens bedrivande?	2
Vilka nackdelar har förändringen inneburit för verksamhetens bedrivande?	3
Fördelar för brukarna av verksamheten	5
Nackdelar för brukarna av verksamheten	5
5. Slutsatser	6
För- och nackdelar för verksamheten (effektivitetsaspekten)	6
För- och nackdelar för brukarna (kvalitetsaspekten)	7
Appendix A. Intervjupersoner	9

1. Bakgrund: organisationsförändringen

Under år 2005 fattade kommunstyrelsen i Tanums kommun beslut om att utreda kommunens organisation och en parlamentarisk arbetsgrupp tillsattes för ändamålet. Den 3 mars 2006 redovisade arbetsgruppen utredningen "Förslag till ny nämnd- och förvaltningsorganisation". Den 24 april fattade kommunfullmäktige beslut om att kommunens nämnd- och förvaltningsorganisation skulle förändras från och med 1 januari 2007.

Den del av organisationsförändringen som behandlas i den här studien är avvecklingen av Kultur- och fritidsnämnden och överförandet av dess verksamhet till andra organisatoriska enheter i kommunen. *Fastighetsavdelningen* övertog ansvaret för badplatser, lekplatser, motionsspår, campingplatser, isbanor och kulturfastigheter. *Barn- och ungdomsförvaltningen* fick ansvar för ungdomsverksamhet, kulturverksamhet, föreningsbidrag och bokning av samlingslokaler och idrottslokaler. Det nybildade *Tanums Hamn & Turism AB* tog över ansvaret för drift och utveckling av kommunala hamnar, Turistkontoret och några turismanläggningar i Fjällbacka, Grebbestad och Ranebo. *Kommunstyrelsen* fick ansvar för campingplatser och strategiska turismfrågor.

2. Uppdraget

Kommunstyrelsen i Tanums kommun har gett Kommunforskning i Västsverige (KFi) i uppdrag att genomföra en studie där följande konsekvenser av den genomförda förändringen utreds:

- Vilka för- och nackdelar har uppstått för verksamheten? (effektivitetsaspekt)
- Vilka för- och nackdelar har förändringen medfört för verksamhetens brukare? (kvalitetsaspekt)

I studien kartläggs förändringens konsekvenser utifrån två perspektiv: ett internt perspektiv och ett brukarperspektiv. I det *interna perspektivet* ligger fokus på att utreda på vilket sätt förändringen har påverkat förutsättningarna att bedriva en effektiv verksamhet. I *brukarperspektivet* är ambitionen att klarlägga på vilket sätt brukarnas kontakter med kommunen har påverkats av förändringen.

I rapporten fokuseras inte på problem som bedöms vara av temporär art, så kallade implementeringsproblem. Vidare ligger fokus på *organisatoriska* för- och nackdelar och inte på effekter som är hänförliga till att nya personer har tillkommit med nya synsätt på hur verksamheten bör bedrivas.

3. Metod

Studien baseras på intervjuer med tjänstemän på kommunen (5 st.) och företrädare för brukarna (2 st.). Tjänstemännen ombads att både redogöra för hur förändringen har påverkat verksamheten och hur brukarna har påverkats. Brukarföreträdarna fick redogöra för sina upplevelser av hur kommunens service har förändrats sedan omorganisationen. Vilka personer som har intervjuats framgår av appendix A.

4. Studien

Vilka fördelar innebar förändringen för verksamhetens bedrivande?

Fastighetsförvaltningen

I samband med att samhällsbyggnadsförvaltningens fastighetsavdelning övertog ansvaret för i stort sett alla fastigheter har kommunens fastighetsförvaltning blivit mer renodlad. Den fastighetsförvaltning som tidigare bedrevs av Kultur- och fritidsnämnden skedde inte med samma fakkunskaper kring tillståndsprovning, hyror och arrenden. Förändringen möjliggjorde dessutom i viss utsträckning förbättrad samordning av drift och underhåll men dessa fördelar ska inte överdrivas eftersom de fastigheter som fastighetsavdelningen övertog har en annan karaktär än de befintliga. Det framhölls vid en intervju att det är skillnad mellan att förvalta byggnader som det finns hyresgäster i och att underhålla och konservera kulturbyggnader.

Hamn- och turismverksamheten

Tillskapandet av Tanums Hamn & Turism AB medförde att Kultur- och fritidsförvaltningens affärsverksamhetsliknande aktiviteter placerades i en nyskapad enhet med det huvudsakliga uppdraget att utveckla dessa aktiviteter. Därigenom skapades framför allt bättre förutsättningar för att utveckla hamnverksamheten. I Tanums Hamn & Turism AB konkurrerar hamnfrågorna i mindre utsträckning med andra frågor än vad som var fallet i Kultur- och fritidsnämnden och därför har det blivit lättare att fokusera på planering och utveckling av hamnverksamhet. Ett par av de intervjuade ställde sig mycket positiva till detta eftersom hamnverksamhet – som en del av besöks- och turismnäringen – är en viktig strategisk fråga för kommunen, inte minst tillgången på båtplatser. Dock hade den potential till samordningsvinster som skapades när bolaget både fick ansvar för hamnar och turism ännu inte realiserats. Förhoppningar fanns om att hamnverksamheten inom en snar framtid skulle kunna utvecklas till en ännu starkare del av turismnäringen.

Kultur- och biblioteksverksamheten samt ungdomsverksamheten (Barn- och ungdomsförvaltningen)

En av de fördelar som framhölls med att placera kultur- och biblioteksaktiviteter i en gemensam avdelning under barn- och utbildningsförvaltningen – där även ungdomsverksamheten placerades – var att samordning underlättades. Den förvaltningsgräns som tidigare fanns mellan aktiviteterna försvårade integrerade projekt. En av de intervjuade ansåg att verksamheterna i och med organisationsförändringen nu hade hamnat där de hör hemma.

Ett exempel på en aktivitet som hade varit väsentlig svårare att få till stånd i den gamla organisationen var "Kulturlovet" där personal från kultur-, ungdoms- och fritidsverksamheten arbetade tillsammans för en specifik målgrupp. Ett annat exempel på förbättrade möjligheter till samordning var mellan skolverksamheten och fritidsverksamheten men enligt uppgift hade denna samordning ännu inte genomförts i någon större utsträckning. Vidare uppgavs samordningen av kultur- och biblioteksaktiviteterna ha skapat samordningsfördelar genom att förutsättningar skapats för att bemanna receptionen på kulturhuset Futura under en större del av dagen. Det har medfört att det som tidigare var en biblioteksdisk i praktiken har utvecklats till en reception för hela kulturhuset.

Vilka nackdelar har förändringen inneburit för verksamhetens drivande?

Fastighetsförvaltningen

En konsekvens som förändringen medförde för fastighetsavdelningen var att verksamheten blev mer diversifierad, det vill säga mindre renodlad än den var tidigare, vilket inledningsvis upplevdes som ovanligt. Exempel som gavs var att all verksamhet inte längre intäktsfinansieras (via hyror) utan anslagsfinansieras och att vissa byggnader som förvaltas inte har driftkostnader. En annan konsekvens var att vissa gränsdragningsproblem uppkommit, framför allt kring förvaltningen av badplatserna. Det förefaller finnas ett behov av samordning med mark- och exploateringsavdelningen, gatukontoret, miljöavdelningen och renhållningsavdelningen.

Hamn- och turismverksamheten

Enligt en av de intervjuade blev bolaget Tanums Hamn & Turism AB:s verksamhet inte riktigt så renodlad som det ursprungligen var avsett. I utredningsarbetet inför organisationsförändringen noterade utredarna att det inte fanns någon given enhet som kunde ta över turismfrågorna. Efter en bedömning av olika alternativ fattades beslut om att Tanums Hamn & Turism AB skulle vara utförare åt kommunstyrelsen avseende viss turismverksamhet. Ett tungt argument var att det fanns gemensamma beröringspunkter mellan hamn- och turismfrågor; att utveckla hamnarna ansågs vara ett sätt att utveckla turismen i kommunen. Sådana gemensamma beröringspunkter fanns emellertid inte avseende all turismverksamhet som bolaget fick ta över, exempelvis Turistkontoret och vissa turismanläggningar.

Ansvaret för turismverksamheten innebar att bolaget vid sidan av den intäktsfinansierade affärsverksamheten fick bedriva verksamhet som finansierades med något som påminner om kommunbidrag även om det formellt sett är att betrakta som att bolaget får ersättning av kommunen för utförda tjänster. Upplägget uppgavs ha tre svagheter.

- En är att Tanums Hamn & Turism AB:s verksamhet inte blir inriktad helt och hållet på hamnverksamhet.
- En annan är att vissa förtroendevalda inte betraktar Tanums Hamn & Turism AB som ett fristående bolag som kommunen tecknar avtal med och har en affärsmässig relation till utan som en förvaltning som finansieras med kommunbidrag.
- En tredje är att visst onödigt krångel har skapats. Kommunstyrelsen anlitar Tanums Hamn & Turism AB för verksamhet (förvaltning av anläggningar) som bolaget i sin tur anlitar fastighetsavdelningen för att ombesörja. Argument finns för att låta fastighetsavdelning få ansvaret direkt.

Ytterligare ett problem som lyftes fram var att Tanums Hamn & Turism AB:s ansvarsområden och arbetsuppgifter var för snävt tilltagna i den upprättade överenskommelsen mellan bolaget och kommunen. Enligt en av de intervjuade behöver överenskommelsen revideras eftersom för många arbetsuppgifter har hamnat utanför och därigenom landat på kommunkansliet eller i vissa fall ”skapat handlingsförklaring”.

Kultur- och biblioteksverksamheten samt ungdomsverksamheten (Barn- och ungdomsförvaltningen)

I samband med överförandet av verksamhet till barn- och ungdomsförvaltningen var det i huvudsak två problem som framkom vid intervjuerna. Det ena var att barn- och ungdomsförvaltningen hade fått ansvaret för att hantera föreningarnas bokningar av fritidsanläggningar. Enligt uppgift skapade det ett dubbelarbete eftersom varje bokning förutsatte att barn- och ungdomsförvaltningen kontaktade fastighetsavdelningen. Ett par av de intervjuade förklarade att problemet hade lösts genom att fastighetsavdelningen tagit över ansvaret för bokningarna.

Det andra problemet var att barn- och ungdomsförvaltningens kontakter med och service till förenings- och kulturverksamheten inte hade fungerat bra i början och fortfarande inte fungerade tillfredsställande. Problemet bedömdes emellertid vara övergående och inte i första hand hänförligt till organisationsförändringen i sig utan till att en tjänst inom den verksamhet som barn- och ungdomsförvaltningen övertog var vakant. Vakansen hanterades inte tillräckligt snabbt – bland annat på grund av att andra åtaganden i samband med organisationsförändringen var mer angelägna – med påföljden att servicen till föreningarna försämrades.

Kommunkansliet

På kommunkansliet uppfattades förändringen ha skapat vissa problem eftersom den innebar att kansliet fick ansvar för operativ verksamhet utan att förfoga över operativ personal. Exempelvis har kanslichefen kontaktats av företrädare för campings som har önskemål om att kommunen ska laga hål i vägen och beskära buskar. Det upplevs inte som ändamålsenligt att kommunkansliet engageras i operativa campingfrågor och eftersom kansliet anlitar samhällsbyggnadsförvaltningen som utförare av de operativa uppgifterna föreslår en av de intervjuade att ansvaret för den operativa verksamheten placeras direkt på samhällsbyggnadsförvaltningen.

Övrigt

Från ett par olika enheter kommer synpunkter om att den nya organisationen med gällande ansvarsfördelning skapar vissa oklarheter kring vem som egentligen ska driva utvecklingsarbetet kring kommunens turismanläggningar. Idag är såväl kommunstyrelsen som Tanums Hamn & Turism AB och fastighetsavdelningen inblandade. På uppdrag av kommunstyrelsen ska Tanums Hamn & Turism AB stå för utveckling av hamnar men inte löpande underhåll eftersom det är utlagt på fastighetsavdelningen. Eftersom turism är en viktig näringsgren i kommunen är det viktigt att finna en ansvarsfördelning där utveckling av turismanläggningarna inte hamnar mellan stolarna. Från en del håll antyds att det är en omväg och skapar otydlighet att låta en enhet vara ansvarig och beställare och en annan enhet vara utförare.

Fördelar för brukarna av verksamheten

En viktig fråga är givetvis om den genomföra organisationsförändringen skapat fördelar för de personer och organisationer som nyttjar kommunens tjänster. De intervjuade kommunföreträdarna bedömde i flera fall att brukarna på sikt kommer att gagnas av förändringen men att brukarna knappast redan har märkt några konkreta positiva effekter. Ett exempel på fördel som hade åstadkommit var dock det tidigare nämnda Kulturlovet. En av de intervjuade tjänstemännen förväntade sig att de brukare som är intresserade av hamnfrågor på sikt kommer att få snabbare besked och bättre service eftersom det nu finns mer tid att utveckla verksamheten. En annan respondent menade att brukarna inom barn- och ungdomsförvaltningens ansvarsområde med tiden sannolikt kommer att märka av förvaltnings- och avdelningsgränser allt mindre. Han hoppades att ambitionen att sätta brukaren i centrum skulle ha förverkligats inom kort. Inom kultur- och biblioteksverksamheten har det exempelvis börjat ta sig uttryck i ett "gemensamt värdskap" för kulturhuset Futura och i en ambition att brukarna ska få ett professionellt bemötande även om de ur förvaltningens perspektiv har vänt sig till "fel" enhet. De ska inte behöva kontakta mer än en kommunal instans för att få svar på sina frågor.

Den intervjuade företrädaren för en idrottsförening var kortfattad när frågan om förbättringar i samband med organisationsförändringen kom på tal. Han menade att det inte direkt var någonting som hade blivit bättre. Den intervjuade representanten för en kulturförening upplevde att kontakterna med kommunen fungerade bra. Både före och efter organisationsförändringen hade hans förening alltid lyckats etablera kontakt och få svar på sina frågor. Ur hans perspektiv hade alltså förändringen gjort varken till eller ifrån. Däremot var han positiv till att representanter för kommunen på senare tid hade visat intresse för deras verksamhet.

Nackdelar för brukarna av verksamheten

Campings/badplatser

Som en följd av organisationsförändringen har det enligt en intervjuad kommunföreträdare blivit oklarare ansvarsförhållanden inom kommunen och mellan kommunen och föreningarna som driver badplatser. Den delvis oklara ansvarsfördelningen har medfört att vissa arbetsuppgifter har fallit mellan stolarna, vilket har påverkat brukarna men även de föreningar som driver campings. Brukarna och föreningarna upplever att det är oklart vem som har ansvar för vad – exempelvis badplatsernas bryggor – att vissa arbetsuppgifter inte blir utförda och att ingen på kommunen kan svara på deras frågor. Den intervjuade kommunföreträdarens bedömning är att föreningarna som driver campings upplever att de får sämre service idag och att kommunen inte agerar tillräckligt professionellt.

Service till föreningar

I samband med förändringen uppkom enligt en annan av de intervjuade även andra problem i kontakterna mellan föreningarna och kommunen. Föreningarna var vana vid att ha en person att vända sig till och som av föreningarna uppfattades som en "alltiallo". Genom både formella och informella kontakter mellan denna person och föreningarna fångades en allomfattande bild av föreningarnas behov upp. I den nya organisationen hanteras "alltiallons" arbetsuppgifter av fler organisatoriska enheter, exempelvis hanterar barn- och ungdomsförvaltningen föreningsstödet och det har ur föreningarnas perspektiv uppfattats fungera sämre. Den intervjuade

var medveten om problemen med servicen till föreningarna sedan organisationsförändringen men menade att förbättringar var på gång och att problemen sannolikt inte berodde på organisationsförändringen i sig. Problemen hade sannolikt uppkommit även utan organisationsförändringen eftersom en nyckelperson som besatt viktig kompetens försvann i samband med förändringen. Fortsättningsvis ska föreningsföreträdarna endast behöva vända sig till en instans på kommunen för att få hjälp.

Den intervjuade företrädaren för en kulturförening hade inte upplevt några försämringar som kan knytas till omorganisationen däremot menade han att det hade blivit lite svårare att få kommunen att ställa upp med kultursponsring. Den intervjuade från en idrottsförening hade däremot en del kritiska anmärkningar på hur kommunen hade skött sina åtagande gentemot idrottsföreningarna. För det första menade han att det inom kommunen verkade finnas oklarheter om vem som ansvarade för vad och att det var svårt att nå fram till rätt person. Han efterlyste tydligare besked om vilka personer de skulle vända sig till i olika frågor. För det andra menade han att vissa aktiviteter hade blivit mer tungrodda, exempelvis hade det blivit svårare att få saker lösta över dagen och att kvittera ut passerkort. I grunden var föreningsrepresentanten oroad över utvecklingen där föreningslivets frågor tycktes få allt mindre utrymme på den kommunala dagordningen. Det var inte bra när fritidsnämnden slogs samman med kulturnämnden och utvecklingen fortsatte i fel riktning när en del av föreningsfrågorna i den senaste förändringen hamnade i barn- och ungdomsnämnden. ”Att det blivit sämre tycker nästan alla föreningar i kommunen. Jag har god kontakt med de flesta efter så många år.”

Svårare att hitta

En annan följd av organisationsförändringen är att det för både medborgare och turister är svårare att veta till vilken enhet på kommunen de ska vända sig när det inte finns en kultur- och fritidsnämnd längre.

5. Slutsatser

Den genomförda studien pekar både på för- och nackdelar med organisationsförändringen. Nedan sammanfattas de huvudsakliga observationerna; först avseende verksamhetens bedrivande, det vill säga huruvida förändringen bidrar till att verksamheten kan bedrivas effektivare, och därefter avseende på vilket sätt verksamhetens kvalitet har påverkats för brukarna.

För- och nackdelar för verksamheten (effektivitetsaspekten)

Till organisationsförändringens fördelar hör:

- Mer renodlad och professionell förvaltning av byggnader
- Vissa (men små) samordningsfördelar kring drift och underhåll av byggnader
- Ökat fokus på hamnfrågorna
- Förbättrad potential för samordning av hamnverksamhet och viss turismverksamhet (dock ännu inte realiserad)
- Att samordning underlättats inom verksamhet inriktad på ungdomar (Kulturlovet)

- Att samordning underlättats inom kultur- och biblioteksverksamhet (gemensam reception)
- Förbättrad potential för samordning inom skola och fritid (dock ännu inte realiserad)

Till organisationsförändringens nackdelar hör:

- Något ökad diversifiering på fastighetsavdelningen
- Gränsdragningsproblem avseende drift och underhåll kring badplatser
- Oklart om samlat ansvar för hamnverksamhet och den turismverksamhet som inte hör till hamnverksamheten ger samordnings fördelar
- Oklara ansvarsförhållanden
 - Är det beställaren eller utföraren som ska driva utvecklingsfrågorna avseende turismanläggningar?
 - Uppgifter faller mellan stolarna (kommunkansliet, Tanums Hamn & Turism AB, fastighetsavdelningen)
- Tveksamt om kommunkansliet ska ha ansvar för operativ verksamhet
- (Bristar i servicen till idrottsföreningarna)

För- och nackdelar för brukarna (kvalitetsaspekten)

Till organisationsförändringens fördelar hör:

- Bättre fritidsutbud för målgruppen ungdomar (Kulturlovet)
- Potential till förbättringar har skapats
 - Hamnverksamheten
 - Ökad brukarorientering
 - Mindre märkbara förvaltningsgränser för brukarna

Till organisationsförändringens nackdelar hör:

- Svårt för företrädare för campings och idrottsföreningar att hitta rätt i den nya organisationen
- Upplevelse av att kommunen inte har klarat ut ansvarsfördelningen internt
- Sämre service till idrottsföreningarna
- Generellt sett svårare för medborgare och turister att hitta rätt enhet i kommunen

Appendix A. Intervjupersoner

Ulf Björkman	Kanslichef
Malin Sellman	Kultur- och bibliotekschef
Lennart Christensson	Barn- och ungdomschef
Hans Wikström	Fastighetschef
Anders Eklund	vd Tanums Hamn & Turism AB
Karl-Erik Axelsson	Tanums IF
Jan-Åke Johansson	Hamburgsunds bildarkiv