Ekstern utredelse for drift og organisering av kommunale idretts- og aktivitetsanlegg

6 APRIL

Sør-Varanger Utvikling

SØR-VARANGER utvikling

Bakgrunn for rapporten

Det ble i Kommunedelplanen for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2018-2028[1] opprettet en målsetning om å «bedre kompetanse og samarbeid» (delmål 3) og utrede framtidig drift og organisering av kommunale idrett- og aktivitetsanlegg i Sør-Varanger kommune. Arbeidet for denne utredning ble startet av idrettskonsulent ved kultur- og fritidsenheten vinteren 2020 og ble avsluttet vinteren 2021. I resultatet av denne utredningen ble det avdekket en rekke utfordringer med dagens organisering og drift og skissert tre alternative løsningsforslag til en framtidig organiseringsmodell. Dette ble presentert for rådmannens ledergruppe og styret i Barentshallene KF. Kultur og Fritidsenheten var utførende part i denne utredningen og det ble derfor besluttet at det skulle foretas en ny ekstern utredning. Det var ikke ønskelig at skisserte løsningsforslag ble lagt som utgangspunkt for denne eksterne utredningsprosessen, men heller brukt som et arbeidsverktøy for utredning som allerede er gjennomført.

Sør-Varanger Utvikling AS er kommunens omstillingsselskap, 100% eid av Sør-Varanger kommune, men med et uavhengig styre, som bidrar til uavhengighet, samtidig som vi anses å ha god lokal forankring og forståelse. Vi er leid inn for å se på dagens drift og organisering av de kommunale idretts- og aktivitetsanleggene med et kritisk blikk, for å finne forbedringsmuligheter. Vi vil forsøke å avstemme om behovene til interessenter og den oppsatte driftsmodellen bidrar til å løse de ønskede framtidstilstandene de tre hovedenhetene søker. Datainnsamlingen har derfor blitt bygd rundt behov, forståelse av styrker og svakheter og innspill til framtidig ønsket «tilstand»/formålsbilde. En dypere forståelse av hvordan de tre enhetene bidrar, og kan bidra, til nærings- og samfunnsutvikling igjennom rasjonell og bærekraftig drift vil derfor bli vektlagt i analysene. Styrker og svakheter ved dagens drift og organisering skal legges fram og vi skal forsøke å besvare oppdragsgiver spørsmål:

- Er dagens drift og organisering kostnadseffektiv?
- Er rollene mellom Foretaket (Barentshallene KF) og øvrige kommunale enheter (Teknisk etat og Kultur og fritidsenheten) klart definert?
- Hvordan opplever de ansatte i de ulike enhetene dagens modell, med tanke på arbeidsbelastning, arbeidsmiljø og øvrig ressursbruk. Hva er styrker og svakheter med dagens modell?
- Hvordan opplever lag/foreninger, publikum og andre tjenestemottakere drift og organisering av de kommunale idretts- og aktivitetsanleggene. Hva er styrker og svakheter med dagens modell?

Gjennom analyse av data og funn, vil vi komme med anbefalinger, og om mulig gi en prioritert anbefaling. Om en tydelig prioritering viser seg vanskelig, vil vi legge fram konsekvenser, muligheter og utfordringer knyttet til anbefalingene. Rapporten, med sine anbefalinger, vil legges fram som sak i kommunestyret for å beslutte eventuelle tiltak knyttet til dagens drift.

[1] **Kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet 2018-2028 - Sør-Varanger kommune (sor-varanger.kommune.no), 01.03.2022**

Innhold

Bakgrunn for rapporten 2
Sammendrag 4
Diskusjon 7
Konklusjon og anbefalinger 11
Konklusjoner 11
Anbefalinger 11
Rolleforståelse og Samfunnsmandat 12
Struktur 13
Systemer 14
Kompetanse og personell 15
Verdier og Arbeidsmiljø 16
Økonomi 16
Oppsummering 17
Metode 19
Avgrensninger og begrensninger 20
Datagrunnlag 21
Rolleforståelse og Samfunnsmandat 21
Rolleforståelse og bruk av planverk 22
Struktur 23
Systemer 25
Kompetanse og personell 25
Verdier og Arbeidsmiljø 26
Økonomi 27
Benchmarkanalyse 29
VEDLEGG 31
1 Mal oppstartssamtaler 31
2 Intervjuguide 31
3 Ansatteundersøkelsen med resultater 31
4 Brukerundersøkelsen med resultater 31
5 Regnskapstall Nordlysbadet AS og Finnmarkshallen AS 31
6 Regnskapstall Barentshallene KF 31

Sammendrag

En analyse av dagens drift og organisering av kommunens idretts- og aktivitetsanlegg med prioriterte anbefalinger for forbedring

Vi har i denne analysen sett på styrker og svakheter ved dagens drift og organisering av kommunens idrett- og aktivitetsanlegg, samt forsøkt å svare på fire sentrale spørsmål for å kunne komme med prioriterte anbefalinger for hvordan de tre enhetene, Kultur og Fritidsenheten, Tekniske tjenester og Barentshallene KF, kan bidra til nærings- og samfunnsutvikling.

Er dagens drift og organisering kostnadseffektiv?
Det kommer klart fram at dagens organisering og drift ikke er kostnadseffektiv. Her må det bemerkes at det er en balansegang mellom å gi brukerne best mulig tilbud og samtidig drive anleggene kostnadseffektivt. Barentshallene KF har valgt å strekke seg utenfor både mandat og budsjett for å tilfredsstille forventninger fra brukere og eiere. Ved en gjennomgang av økonomien til Barentshallene KF, så utpeker Barentsbadet seg som den mest kostnadskrevende enheten å drifte, men også den enheten som har potensial for mest kommersiell aktivitet.

Styrkene i dagens driftsmodell ligger hovedsakelig i fleksibiliteten en har i utførelse av ikke lovpålagte oppgaver når en har et kommunalt foretak (Barentshallene KF) kontra kun enheter direkte underlagt kommunen. Ved å ha et budsjett tilknyttet det kommunale foretaket, kan en i større grad innlemme ikke lovpålagte oppgaver i de lovpålagte; for eksempel folkebad (ikke lovpålagt) innlemmet i Barentsbadet som sørger for skolesvømming (lovpålagt). De ikke lovpålagte oppgavene er svært viktige for bolyst og et levende samfunn, men kan fort komme på kuttlista i en trang kommuneøkonomi. Her ligger et potensial for økt tilførsel av midler ved at det kommunale foretaket i større grad søker egne utviklingsmidler utenfor de kommunale søkte og tildelte midlene.

De kommunale, lovpålagte, systemene, som arkiv, økonomisystem og innkjøpssystem brukes på ulike måter og i ulik grad i de tre enhetene. Dette er en svakhet, da det medfører merarbeid for støttefunksjonene (HR-avdelingen og økonomiavdelingen) og hindrer stordriftsfordeler i form av innkjøpsavtaler. Videre viser det seg at kommunikasjonssystemene innad i SVK, samt ut mot publikum er mangelfulle. Det brukes ulike plattformer og ulike retningslinjer for hva som kommuniseres hvor, noe som ofte gjør at en ikke når fram til de en ønsker å nå fram til. Dette har en økonomisk konsekvens ved redusert betalingsvilje hos publikum/brukere og forringelse av arbeidsmiljøet.

Er rollene mellom Foretaket (Barentshallene KF) og øvrige kommunale enheter (Tekniske tjenester og Kultur og fritidsenheten) klart definert?
Nei. Svakhetene i dagens drift og organisering ligger først og fremst i uavklarte roller og mandat, hvor det er klare avvik mellom mandat tildelt via planverket (Kommunedelplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2018-2028), rolleforståelse og rolleutøvelse i de tre enhetene (Barentshallene KF, Kultur og Fritidsenheten og Tekniske tjenester. Barentshallene KF ser på sin rolle som å dreie seg om drift av idrettsanlegg, ikke utvikling slik planverket stadfester. Barentshallene KF utøver et

svært bredt spekter av oppgaver innenfor drift av idretts- og aktivitetsanlegg og får ofte mange ad hoc oppgaver i løpet av året. Dette er svært uheldig i forhold til muligheten til å overholde oppsatte budsjettrammer. Videre, så ser tekniske tjenester på sin rolle som avgrenset og avklart i forhold til hvilke ansvarsområder de har for drift og organisering av kommunale idrett- og aktivitetsanlegg. Kultur og Fritidsenheten er klar på at de først og fremst forvalter bruk av spillemidler, mens planverket sier at de har det overordnede ansvaret for idrett i kommunen. Disse avgrensningene i rolleforståelse og rolleutøvelse setter begrensninger for samhandling mellom de tre enhetene og med eier, i tillegg til at effekten av stordriftsfordeler dras ned.

Videre ser vi noen svakheter i strukturen innad og mellom de tre enhetene. Hver enhet er svært ulik med tanke på antall ansatte og omfang av oppgaver og driftes naturligvis ulikt. Svakheten i dette er at samhandling og oppfølging i forhold til planverk og systemer blir svært ulikt og medfører merarbeid for støttetjenestene i kommunen og tap av stordriftsfordeler. Barentshallene KF har en svært flat struktur, som gjør at daglig leder får svært mange henvendelser må involveres i alle beslutninger. Innad i foretaket ansees strukturen som en styrke, dog viser våre undersøkelser det motsatte. Kontrasten blir stor til Tekniske tjenester, som har en hierarkisk oppbygging med flere ledd og flere beslutningstakere. Nåværende struktur gjør at Barentshallene KF ofte blir satt i en situasjon der de ikke er i stand til å levere i henhold til forventninger fra eier og publikum. Det ligger en potensiell styrke i den velviljen og klare forpliktelsen leder og deler av ansatte i Barentshallene KF viser overfor samfunnsoppdraget de har.

Fagnettverk for tekniske tjenester løftes fram som en styrke i dag, da det er en samlende arena for de tre enhetene. Her drøftes i dag praktiske løsninger omkring tekniske tjenester. Videre, så har SVK satt i gang arbeidet med å bruke Framsikt som styringssystem, noe som styrker organisasjonen og letter både budsjett- og rapporteringsarbeid.

Hvordan opplever de ansatte i de ulike enhetene dagens modell, med tanke på arbeidsbelastning, arbeidsmiljø og øvrig ressursbruk?

Vi har i våre undersøkelser kun fokusert på ansatte i Barentshallene KF og refererer kun til disse når det er snakk om ansatte. De ansatte har delte oppfatninger om arbeidsbelastningen, hvorav noen mener de har for lite ressurser (arbeidskraft) til å gjøre en god jobb og noen andre mener at de fint kunne fylt på med litt kompetanse og videreutviklet enheten de primært jobber for. Arbeidsmiljøet i Barentshallene KF blir hovedsakelig løftet fram som positivt, dog er det momenter som bør løftes fram og tas tak i internt – men dette er utenfor vårt mandat. En klar styrke i dagens organisering ligger i velviljen mange av de ansatte har og deres ønske om å utgjøre en forskjell for Sør-Varanger med den jobben de gjør. Dette innbefatter også leder av Barentshallene KF, som framstilles som et «ja-menneske» med 48-arbeidstimer i døgnet og en enorm personlig forpliktelse overfor det kommunale idrett- og aktivitetstilbudet.

Når det gjelder kompetanse og personell, så innehar de tre enhetene samlet sett mye relevant kompetanse, men det ligger en svakhet i manglende kompetansemoblisering mellom enhetene og manglende spisskompetanse i Barentshallene KF. De ansatte i Barentshallene KF løfter selv fram at de i noen tilfeller mangler kompetanse og kunnskap i jobben sin, som igjen hemmer utvikling og kan virke demotiverende.

Hvordan opplever lag/foreninger, publikum og andre tjenestemottakere drift og organisering av de kommunale idretts- og aktivitetsanleggene?
Publikum/brukere er jevnt over fornøyd med drift av anleggene, men påpeker svakheter i organisering, da en ikke klarer å imøtekomme deres forventninger. Det påpekes begrensninger i kjøring av ski- og scooterløyper og manglende vedlikehold i Barentshallen og Aktivitetsparken. Undersøkelsene viser at publikum/brukere har forståelse for at økonomien setter begrensninger og det synes å være rom for mer/bedre dialog med brukere/publikum for å avklare behov og forventninger. Videre, så framkommer det at publikum/brukere ikke har oversikt over hvem som gjør hva av de tre enhetene; Kultur og Fritidsenheten, Tekniske tjenester og Barentshallene KF og svarene i undersøkelsen peker på at respondentene tillegger Barentshallene KF et større ansvarsområde enn de i følge planverket og seg selv har.

Oppsummert kan en si at det er både styrker og svakheter ved dagens drift og organisering av kommunens idretts- og aktivitetsanlegg, og i det videre arbeidet bør en selvsagt gå inn for å bygge på styrkene og redusere svakhetene. Våre anbefalinger i prioritert rekkefølge er:

1. Workshop for enhetsledere for å avklare roller, mandat og oppgavedeling i henhold til planverk, herunder skape en felles forståelse for hver enhets samfunnsoppgave og viktige bidrag til bolyst og attraktivitet i Sør-Varanger
2. Enkelte driftsoppgaver, som vedlikehold av park og anlegg, samt snøbrøyting burde tas ut av Barentshallene KF og inn til tekniske tjenester
3. Det bør jobbes fram en klarere struktur i Barentshallene KF, som støtter opp om punkt 1
4. Barentshallene KF må få det kompetansepåfyllet de trenger og ha en gjennomgang av stillingsbeskrivelser og arbeidsinstrukser i henhold planverk og punktene over
5. Det bør opprettes et tydelig kommunikasjonssystem mellom eier og enhetene/foretaket, mellom enhetene og fra enhetene og ut mot publikum
6. Faglig nettverk for tekniske tjenester bør bli en arena også for strategisk arbeid og et verktøy for kompetansemobilisering
7. Alle enhetene og det kommunale foretaket bør ta i bruk Framsikt og en bør ha en brukeropplæring og krav til bruk av arkiv og innkjøpssystem
8. Det bør gjøres en nærmere sammenlikning med Alta for å se på mulighetene til likheter i struktur og økonomisk modell, samt se på mulighet for utskillelse av drift (uten byggmasse) som egne AS
9. Enhetene bør rapportere likt årlig på måloppnåelse i forhold til Kommunedelplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2018-2028
10. Knytte arbeidet med idrett- og aktivitetsanlegg opp mot andre støttestrukturer i kommunen for å i større grad sikre samfunns- og næringslivsutvikling
11. Jobbe fram en struktur som sikrer arrangementsøkonomi i Sør-Varanger

For at de tre enhetene skal kunne bidra i større grad til nærings- og samfunnsutvikling gjennom rasjonell og bærekraftig drift, må de være involvert i alle punktene over.

Diskusjon

Utgangspunktet for denne rapporten er:
«Gi en oversikt over drift og organisering av de kommunale idretts- og aktivitetsanleggene. Styrker og svakheter ved dagens drift og organisering skal legges fram og følgende spørsmål skal besvares:

- *Er rollene mellom Foretaket (Barentshallene KF) og øvrige kommunale enheter (Tekniske tjenester og Kultur og fritidsenheten) klart definert?*
- *Er dagens drift og organisering kostnadseffektivt?*
- *Hvordan opplever de ansatte i de ulike enhetene dagens modell, med tanke på arbeidsbelastning, arbeidsmiljø og øvrig ressursbruk. Hva er styrker og svakheter med dagens modell?*
- *Hvordan opplever lag/foreninger, publikum og andre tjenestemottakere drift og organisering av de kommunale idretts- og aktivitetsanleggene. Hva er styrker og svakheter med dagens modell? »*

Gjennom våre funn kommer det klart fram at dagens modell for drift og organisering av kommunale idretts- og aktivitetsanlegg ikke er tydelig for kommunen eller utøvende enheter; Barentshallene KF, Tekniske tjenester og Kultur og Fritidsenheten. Det er en klar utfordring at rollene til de tre enhetene ikke er avklart overfor Sør-Varanger Kommune (SVK) eller enhetene seg imellom. Uavklarte roller og mandat gjør at oppgaver skyves mellom enhetene og spesielt innad i Barentshallene KF. Denne uavklarte rollefordelingen kan se ut til å være et resultat av utydelig ledelse fra SVKs side i form av at det er langt fra delegering av arbeidsoppgaver til utførende enhet og liten samhandling mellom SVK og styret til Barentshallene KF. Det framkommer klart at Barentshallene KF ser seg selv som en viktig brikke i det å skape bolyst i Sør-Varanger samfunnet, hvor Tekniske tjenester og Kultur og Fritidsenheten ikke i like stor grad deler samme målbildet.

I workshopen med lederne av enhetene framkommer det at mandatet de har nedfelt i planverket ikke er det de selv definerer seg med og at ytterligere avklaring er nødvendig før en kan gå inn å se på konkretisering av eventuell flytting/bytting av oppgaver og tilhørende budsjetter. Det framkommer tydelig at enhetene setter rammer rundt sine arbeidsoppgaver de har forståelse av at tilhører dem og på den måten avgrenser seg på en måte som gjør at en ikke får optimalisert samhandling og stordriftsfordeler i den grad en kunne gjort. Vi lyktes ikke å komme til en rolleavklaring og heller ikke en avklaring på kommunestyrets (eier) rolle og mandat inn mot enhetene, da dette kommer utenfor oppdraget vårt.

Barentshallene KFs styre har også en rolle i definisjon av oppgaver som tilfaller foretaket. Denne rollen ser ikke ut til å være forankret hos eier og kan sies å være en uutnyttet ressurs i dagens organisering. Videre finner vi at Barentshallene KFs forventning til at kommunestyret skal komme med konkrete bestillinger i form av planverket ikke oppfylles. Dette medfører at Barentshallene KF har stor fleksibilitet i hvordan de prioriterer sine oppgaver, uten at dette står i forhold til forventningene eier har nedfelt i planverket. Forventningsgapet fra eiers side mot foretaket kan derfor stadig økes. Eiers forventing om at hver enhet skal skape egne strategier, virksomhetsplaner, årshjul og arbeidslister i henhold til dagens planverk er vanskelig for spesielt Barentshallene KF å gjennomføre, da mandatet i planverket ikke oppleves som klart. Disse forventingsgapene og uavklarte rollene/mandatene er en klar svakhet i dagens drift og organisering. De fører til at den overordnede målbilde for kommunens idretts- og aktivitetsanlegg forsvinner i daglig drift. Enhetenes oppfattede samfunnsansvar spriker og samhandling blir vanskeligere enn det kunne vært. Større prosjekter som bidrar til verdiskapning i lokalsamfunnet (arrangementsøkonomi) og kollektiv idrettsfaglig utvikling som i prosjektet "Idrettsbyen Kirkenes" blir vanskeligere å gjennomføre.

I våre undersøkelser løftes Fagnettverk for tekniske tjenester fram som en arena der samhandling kan skje og til dels skjer, men på grunn av uklarheter knyttet til rollene og oppgavefordeling, så uteblir noe av samhandlingen og fokus på utvikling denne arenaen kan gi. Her er det potensiale knyttet til utvikling og prosjektering; å utnytte hverandres styrker mellom de ulike enhetene. Det er fagområder og fysiske arbeidsområder som overlapper hverandre innenfor de tre enhetene, men det utnyttes i liten grad i dag at man er tre som kan dele på jobben. Her er det rom for effektivisering og bedre utnyttelse av felles ressurser. Forbedret intern kommunikasjon og samarbeide med andre etater i fagforum for tekniske tjenester ville sikre en løpende dialog omkring forventninger i forhold til fordeling av arbeidsoppgaver og budsjettering. Ved å bruke et allerede etablert forum, unngår en at det blir flere «påtvungne» møter og at en holder seg koordinert mellom enhetene og kan gjøre løpende rolle/oppgave avklaringer. Videre løftes Idrettsrådet fram som en uutnyttet ressurs. Her kan mye av strategiarbeidet ligge og det er potensial til å få en bedre samhandling i idretten ved en mer målrettet og aktiv bruk av idrettsrådet.

Mangel på økonomiske ressurser blir løftet fram som hoved utfordringen ved drift og vedlikehold av kommunens idrett- og aktivitetsanlegg, dog viser våre undersøkelser at det er grep som kan tas for å effektivisere driften uten nødvendigvis tilførsel av store økonomiske ressurser eller oppsigelser.
Alle tre enhetene bruker støttefunksjoner som økonomi og personal fra SVK. Her har spesielt Barentshallene KF noe å tjene på å nyttiggjøre seg innkjøpsavtalen til SVK i større grad enn de gjør i dag, samt å fullt ut ta i bruk de ulike kommunale systemene som allerede eksisterer, samt ta del i kommunens satsning på programmet «Framsikt». Ved å bruke felles systemer, så effektiviseres samhandlingen og ressursbruken reduseres. Dette vil medføre en del opplæring og tidsbruk før systemene er integrert i drift, men vi anser det som en samlet merverdi å ta de i bruk.

Dagens drift gir noen klare fordeler i forhold til at en kan bake inn ikke lovpålagte oppgaver som folkebad inn i lovpålagte oppgaver som skolesvømming. Ut fra våre funn i regnskapstall og i dialog med økonomisjef, Svanhild A. Lande og daglig leder i Barentshallene KF, Audun Andersen, så framkommer det at det etterstrebes å mette et behov fra Sør-Varanger samfunnet som er langt over de lovpålagte oppgavene og trolig godt utover mandatet til Barentshallene KF. Det blir en balansegang å tilby best mulig tilbud til brukerne og samtidig drive anleggene kostnadseffektivt da ingen av delene er tydelig definert og vil gå på bekostning av hverandre. Her har man fra start gjort det vanskelig for selskapet å lykkes med å oppnå sine mål. Det hadde også vært ønskelig med en begrepsdefinisjon på ordet “medspiller” fra vedtektene, da det bør være tydelig om denne oppgaven er kompensert gjennom budsjettet eller ikke.

Det har i tidligere utredning vært foreslått å skille ut Barentshallene KF, eller deler av KF’et som egne AS. En slik driftsmodell benyttes med suksess i Alta. Her må det legges til at Alta har et helt annet økonomisk grunnlag og tilgang på en helt annen mengde brukere enn vi har i Sør-Varanger. Med dagens regnskapstall, vil det ikke være forsvarlig å løfte ut hele KF’et eller deler av det som et eller flere AS med egne byggmasser. En organisering via AS vil medføre et større skille mellom kommunen og datterselskap, der en også må legge til grunn markedsmekanismer mellom eier og datterselskap. I et slikt forhold må ta med kostnadene med avskrivninger på byggmasse/leiekostnader, lånekostnader, skatt/mva og andre driftsrelaterte tjenester som i dag betales av kommunen, eller kan reguleres i avtaler om interntjenester mellom kommune og KF. En kan dog vurdere å gå nærmere inn i driftsmodellen til Alta for å se på suksesskriterier i modellen for å se om det kan være noe å ta med seg inn i Sør-Varangers modell for organisering. En driftsmodell der drift skilles ut som egne AS og byggmasse forblir i kommunen antas ikke å være økonomisk fordelaktig, men det foreligger ikke nok dokumentasjon til at vi kan konkludere med noe. Et annet viktig moment dersom en ser på andre driftsmodeller, er at organiseringen av Barentshallene som et kommunalt foretak gir mulighet for foretaket å

søke om egne midler i tillegg til de kommunale midlene. Dette er en stor styrke ved dagens organisering dersom en klarer å utnytte den.

Per nå løser Barenthallene en rekke oppgaver som strekker seg over flere sektorer og forretningsmodeller. Dette gjør det vanskelig å optimere driften da visse oppgaver er best tjent med å være sentralisert, mens andre oppgaver bør forbli desentralisert. Vedlikehold parkanlegg og brøyting skiller seg ut som en aktivitet som ikke faller direkte under mandatet for Barenthallene KF og her ville kostnadseffektiv drift involvere sentralisert organisasjon under kommunen ved Tekniske tjenester slik at utstyrspark og vedlikehold går på et samlet budsjett. Man vil da i større grad kunne benytte seg av stordriftsfordeler enn om aktiviteter med vedlikehold er fordelt mellom Barenthallene KF og Tekniske tjenester. De kommersielle aktiviteter i Barentsbadet som krever spesifikk viten om drift av basseng og kafé utmerker seg som oppgaver som bør forbli desentralisert. Man må også være oppmerksom på at dersom et KF med kommersielle aktiviteter legges inn under eierkommunen kan disse aktivitetene være gjenstand for nedskjæringer i kommunens budsjett. Dette vil da resultere i et redusert tilbud til brukerne og i verste fall påvirke bolyst og attraktivitet i kommunen. Her igjen kan det være elementer ved Altas organisering det kan være verdt å se nærmere på i forhold til hvordan de AS'ene deres opererer opp mot kommunen og frivillige organisasjoner.

Det er funn som tyder på at Barentshallene KF har et potensial i organisasjonen med tanke på at de i dag i liten grad fokuserer på utvikling og bruker det meste av sine ressurser på drift. Strategisk kompetanseplanlegging og arbeidsbeskrivelser ville kunne utnytte den eksisterende kapasitet til å løse flere oppgaver med høyere kvalitet og dermed øke brukertilfredshet. Det framkommer at en tydeligere struktur ville gjort rolleavklaring enklere og lagt til rette for at kommunikasjonen skulle fungert bedre både innad i Barentshallene KF, mellom enhetene og ut mot publikum. De ansatte ved Barentshallene KF argumenterer for at deres driftsmodell med bruk av generalister skaper fleksibilitet innad i enheten, dog viser våre undersøkelser at denne fleksibiliteten er begrenset. Det kan tyde på at det er en del kompetanse som i dag mangler i enheten; ledelse, økonomi, markedsføring og prosjektering, dersom enheten skal kunne leve opp til mandatet det har i Planverket. Dersom en får en strammere struktur innad i enheten, med avgrensede ansvarsområder og påfyll av relevant kompetanse, så kunne det støtte opp om økt bruk av styring i forhold til planverk, drift i forhold til oppsatte budsjett, vedlikehold i forhold til oppsatte årshjul med mer. En vil kunne miste noe fleksibilitet ved å bygge opp en mer hierarkisk struktur med fagledere og skiftledere i alle enheter, men redusere antall henvendelser til daglig leder. Det vil også kunne lette daglig leders arbeidsbyrde og samlet sett støtte opp om en mer kostnadseffektiv drift.

Videre ser vi muligheter for ytterligere effektivisering ved samhandling mellom Barentshallene KF og frivillige lag og organisasjoner. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt det er kommunens oppgave å kjøre skiløyper, scooterløyper og holde folkebadet åpent i så stor grad som det gjøres i dag. Gjennom samarbeid med for eksempel idrettslag, bygdelag og velforeninger (eller liknende) for scooterkjøring, så kunne en ikke lovpålagt oppgave blitt flyttet ut av Barentshallene KF. På den måten kunne utgiftene reduseres, men det vil kunne gi en uforutsigbarhet i tjenestene da slike foreninger er avhengige av ildsjeler. Her har eier et definisjonsansvar på hva som er kommunale oppgaver og hva som skal driftes på dugnad. Alta har lyktes med å sette ut både ski og scooterløyper, men vi har ikke fått tak på suksesskriteriene.

Ut fra tilbakemeldingen fra både ansatte i Barentshallene KF og brukere av idrett og aktivitetsanlegg, så er det svakheter i kommunikasjonssystemene og den til tider krasse kritikken fra publikum direkte rettet mot ansatte i Barentshallene KF påvirker de ansatte negativt. Mangel på kommunikasjonssystemer både fra eier, mellom enhetene og innad i Barentshallene KF, øker forventingsgapet mellom rolle, mandat, budsjett og publikum.

Kommunikasjonssystem/rutine vil ikke alene løse denne utfordringen, men kan påvirke i positiv retning. De ansatte i Barentshallene KF påpeker videre at manglende arbeidsbeskrivelser og fordeling av ansvar fører til unødvendige konflikter i deler av virksomheten. Samtidig framkommer det at deler av virksomheten foretrekker å ha det slik på grunn av den friheten det gir de i hvordan de prioriterer og utfører arbeidet sitt. Fra vårt ståsted, vil det kunne redusere konfliktnivå, effektivisere drift og bidra til økt utvikling dersom en fikk en strammere struktur, klare arbeidsbeskrivelser/ arbeidsinstrukser, samt klarere rapporteringsrutiner. I dag brukes det generelle stillingsbeskrivelser og i svært liten grad arbeidsinstrukser. Dette gjør at kvaliteten og mengden hver arbeidstaker leverer blir opp til hver enkelt å definere. Det skaper splid og uenighet og fører til mindre effektiv drift. De ansatte løfter selv fram dette som en utfordring og sier at de ikke føler seg kompetent til alle deler av drifta og forsøker å dele arbeidsoppgavene mellom seg i forhold til hvem som er god på hva. Kompetanseheving er ressurskrevende, men vil kunne føre til en mer kostnadseffektiv drift og være med på å øke inntjening i kommersiell del av virksomhet.

Ut fra brukerundersøkelsen kom det tydelig fram at dagens drift gir gode åpningstider og tilgjengelige anlegg, men det kommer tydelige tilbakemeldinger om manglende vedlikehold, spesielt i Barentshallen og Barentsbadet. Det kom også en del tilbakemelding om mangelfull kjøring av skiløyper, spesielt i helger, men publikum ser ut til å ha en forståelse for at det er et begrenset budsjett knyttet til disse oppgavene. Det er en tydelig styrke at det er kort vei fra publikum til daglig leder, sett fra publikums øyne. Vi anser det som en klar svakhet at ingen henvendelser til de tre enhetene filtreres før de må håndteres av respektive avdelingsleder. For Barentshallene KFs del, så resulterer det i en enorm mengde henvendelser som er forventet besvart. Her er et mulighetsrom at eier kommer på banene eller at en gjør noe med kommunikasjonsrutinene for å redusere publikums forventninger, eller at enhetene selv lager et system for klar kommunikasjon innad og utad i enheten. Publikum opplever i stor grad Barentshallene KF som fleksible og imøtekommende, noe som vi kan se på som en styrke. Dersom en går inn for en strammere struktur i foretaket, så kan en risikere at noe av denne fleksibiliteten forsvinner.

Konklusjon og anbefalinger

Konklusjoner

Gjennom våre funn og diskusjon omkring disse har vi kommet til en konklusjon om at dagens drift og organisering *ikke* er kostnadseffektiv. Det er flere årsaker til dette. Først og fremst så er det ikke samsvar mellom planverk, tildelte roller, rolleforståelse og rolleutøvelse. Dette gjør at enhetene ikke gjør det de skulle gjort og det blir manglende rapporteringer, mangelfulle oppfølginger og avvik i forhold til budsjett. Manglende rolleavklaring gjør at en ikke utnytter styrkene i hver enhet og er til hinder for at rett kompetanse er på rett sted til rett tid i alle enheter. Det framkommer tydelig at enkelte arbeidsoppgaver og deler av mandat bør flyttes fra en enhet til en annen. Dette gjelder for eksempel drift av park og anlegg og snøbrøyting. Mangelfull samhandling mellom de tre enhetene gjør at en ikke klarer å utnytte de økonomiske stordriftsfordelene en har ved å være innordnet kommunen som eier. Varierende bruk av de kommunale systemene som arkiv, økonomi og innkjøp inngår også som faktor i hvorfor dagens drift ikke er kostnadseffektiv. Det er klare underskudd i regnskapet til Barentshallene KF og klare avvik mellom planverk, eiers bestilling og leveranse fra Barentshallene KFs side. Dette er en klar begrensning for å drive kostnadseffektivt.

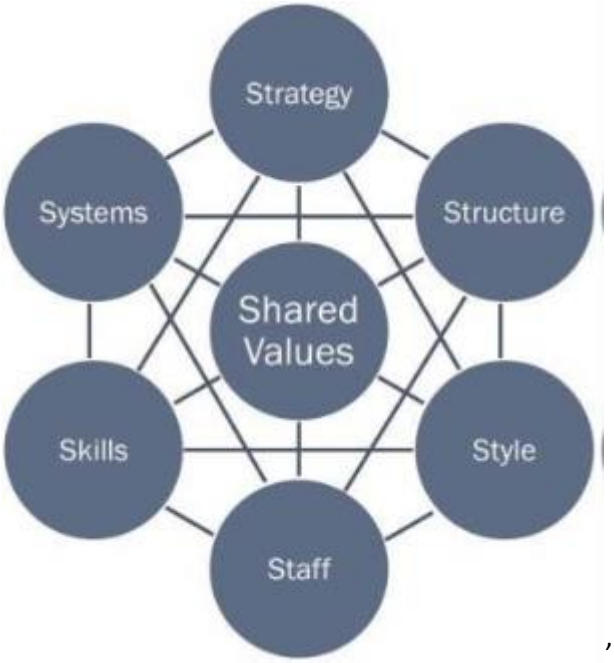
Videre har vi kommet til at rollene mellom Foretaket (Barentshallene KF) og øvrige kommunale enheter (Tekniske tjenester og Kultur og Fritidsenheten) ikke er klart definert. Det er avvik mellom egen definisjon av rolle i forhold til mandat i planverket og det er et stort forventningsgap fra eier til enhetene, mellom enhetene og mellom enhetene og publikum.

Det framkommer klart at de ansatte i Barentshallene jevnt over er fornøyd med dagens drift- og organisering, men de ser også utfordringer. Hovedstyrken i dag er fleksibilitet, men manglende kompetanse og struktur fører til at driften ikke optimaliseres og mandatet ikke fullt ut etterleves. Det er problemstillinger innad i enheten som bør tas tak i for å sikre en mer kostnadseffektiv drift, men også for å bedre arbeidsmiljø. Det er ulike verdier innad i de tre enhetene og kommunen og ulike oppfatning av hvilket samfunnmandat de ulike enhetene har. Det ville vært til stor fordel å jobbe fram felles forståelse av samfunnsmandat, planverk og verdier innad i enheten, samt på tvers av enheter.

Vi kan konkludere med at brukerne av kommunens idretts- og aktivitetsanlegg er middels fornøyd med dagens organisering og drift. Det framkommer et klart forventningsgap mellom hvilket mandat de ulike enhetene har og hvilke forventninger publikum har. Publikum opplever det som en styrke at det er kort vei inn til hver enhetsleder, dog anser vi det som en klar svakhet i dagens organisering. Da fokuset kontinuerlig dras ned på daglig drift, mister en viktig strategisk planlegging og gjennomføring av langsiktig vedlikehold. Dette utgjør igjen en økt bruk av tid og penger i det lange løp.

Anbefalinger

Vi har brukt McKenzies 7s-modell som utgangspunkt for våre undersøkelser og analyse, velger vi å holde samme struktur på våre anbefalinger som presentasjon av funn. På den måten skal det finnes en rød tråd fra oppdrag, via funn til anbefalinger.



McKenzies 7s modell[2]

Modellen bygger på syv hovedområder: strategi, struktur, lederskap, personell, kompetanse, systemer og delte verdier, som vi har valgt å omskrive til Rolleforståelse og samfunnsmandat, Struktur, System, Kompetanse og personell og i tillegg trekke inn en egen bolk for Økonomi.

Rolleforståelse og Samfunnsmandat

Slik vi beskriver i konklusjonen vår, så er det avvik mellom mandat, rolleforståelse og rolleutøvelse fra eier til enhetene, mellom enhetene og mellom enhetene og publikum, som resulterer i store forventningsgap. Dette bør eier ta tak i form av en workshop, slik at en sikrer felles oppfatning av partenes mandat og får dette nedfelt i planverk og i interne arbeidsdokumenter. Dette må gjøres som en øvelse for å innarbeide det i enhetene, slik at en unngår at dette blir en skrivebordsøvelse og en ny rapport i en skuff. Når en har jobbet fram en slik felles forståelse, vil det være naturlig å se på strukturen og oppgavefordeling i enhetene. Et viktig element i en slik workshop vil være å forankre og utvikle enhetenes samfunnsoppdrag. Slik det framgår i dag, så er fokuset rettet mot enhetene i stor grad drift, og derav et internt fokus versus et eksternt og utviklingsorientert fokus. Vi opplever at det oppstår tendenser til siloer, framfor samarbeid om de overordnede målene. En reorientering vil kunne bidra til å løfte ytterligere bolyst, utvikling og "et Sør-Varanger for framtiden". Fra vårt ståsted er det soleklart at de rollene enhetene har ut mot innbyggere og besøkende er en stor del av Sør-Varangers ansikt utad. Kommunens idrett- og aktivitetsanlegg er en stor del av det som skaper trivsel og attraktivitet, samt samler folk og skaper møteplasser – og der igjen tilhørighet, grunnlag for næringsutvikling og arrangementsøkonomi. I en slik utviklingsorientering vil vi anbefale å sette fokus på; innad i enhetene og utad mot publikum, samarbeidsaktører og næringsliv. Dersom en faktisk velger å redusere mandat/tilbud, så må en være klar over de negative konsekvensene det vil ha.

Barentshallene KF ser ut til å forsøke å fylle et samfunnsoppdrag de ikke er skodd for å fylle. De har forstått viktigheten ved å ha arrangementer og gjør sitt ytterste for å serve ulike arrangement i sine anlegg og

[2] McKinsey 7S Model - Overview, Structure and Application, Example (corporatefinanceinstitute.com), 22.03.2022

kommunen generelt. Arrangement og aktiviteter mobiliserer folk, og trekker folk sammen, samtidig som næringslivet får et grunnlag for å leve. Det kan være med å motvirke "at ingen ting skjer", og motvirke bruk av ord som "Ikkenes". Dersom kommunen ønsker høy aktivitet i kommunens Idrett- og aktivitetsanlegg, så vil vi anbefale å sette dagsorden på utviklingstrekkene rundt arrangementsøkonomi og det faglige i Idrettsbyen Kirkenes. En slik utvikling er etterspurt av publikum, og vil bidra til å løse oppgaver knyttet til å skape møteplasser og folkehelsetiltak – samt stimulere til lokal identitet og stolthet.

Slik det framkommer i planverket, skal Kultur og Fritidsenheten ha et overordnet ansvar for idretten. Her finnes det et potensial for mer samlende planer og prosjektering. Kultur og Fritidsenheten har i dag en noe mer administrativ rolle enn det planverket tilsier og i forhold til behovet. Det framkommer et behov for at dagens organisering og drift av kommunens idrett- og aktivitetsanlegg trenger noen som har oversikten og overblikk over det strategiske og utviklende; dette er en rolle Kultur og Fritidsenheten kanskje bør ha.

Struktur

Det framkommer av vår konklusjon at det er ulike strukturer i de tre enhetene og utydelige kommunikasjonssystemer både mellom eier og enhetene, mellom enhetene, innad i enhetene og ut mot publikum. Før en tar tak i kommunikasjonsplattformer og mønster, må det tas rede på hvilke driftsoppgaver knyttet til kommunens idretts- og aktivitetsanlegg som skal ligge på hvilken enhet og se at det er en fornuftig budsjettering i forhold til oppgavene. Her kan systemet Framsikt, som kommunen har tatt i bruk i deler av virksomheten være til stor hjelp i den interne styringen. Videre må det gjøres en vurdering av de ulike aktivitetene i forhold til sentralisering og desentralisering. Dette gjelder spesielt for Barentshallene KF. Det er i dag ikke en kostnadseffektiv fordeling av driftsoppgaver og antallet ad hoc oppgaver uten budsjett tilhørighet minsker sjansen for å klare å overholde budsjettrammer.

Vår anbefaling er å bruke Faglig nettverk for tekniske tjenester som en strategisk arena til å sette strukturen i drift av de kommunale idretts- og aktivitetsanlegg. For å kunne gjøre dette, så må planverket gjennomgås, slik at mandatet til de tre enhetene står i forhold til avklaringene som er gjort (se over). Det må være en tydelig sammenheng mellom planverk, mandat, rolleutøvelse, rapportering og strategiarbeid. For å klare dette, må oppgavene mellom enhetene sorteres og tydeliggjøres gjennom virksomhetsplaner og årshjul. Eier må påse at ad hoc oppgaver fordeles til rett enhet og enhetene må selv være klar på hvilke omprioriteringer som må gjøres for å håndtere ad hoc oppgaver og hvilke budsjettmessige endringer en må gjøre for å få disse oppgavene gjennomført. En kan også planlegge årshjulet med noe "slack/overkapasitet" som dernest kan aktiviseres inn mot ad hoc-arbeid en erfaringsmessig vet vil komme.

Vi vil anbefale å fjerne drift av park og anlegg fra Barentshallene KF og legge de over til Tekniske tjenester og at det tas en vurdering på om dette også bør gjøres for ytre vedlikehold av byggmasse eid av kommunen. Drift av ski- og scooterløyper kan en se på organiseringen av, da det finnes mange ulike modeller. Særlig scooterløyper og avgifter tilknyttet disse har høstet mye publikumsoppmerksomhet. En del av læringen fra slike tiltak er tydelig kommunisering av ressursbruk, og hvorfor slike grep gjøres - og hva publikum kan forvente. Her bør eier se på beslutninger i kommunestyret for å se på hva de har definert som kommunale oppgaver og hva som skal/bør gjøres på dugnad. Vår anbefaling er å opprettholde drift på en del av de ikke lovpålagte oppgavene, da de bidrar til bolyst i kommunen vår.

Videre så vil vi anbefale en tydeligere struktur innad i Barentshallene KF. Det framkommer tydelig at daglig leder er en knapp ressurs, som bør få tildelt større administrativ ressurs med fokus på utvikling og samhandling med omverden som en del av sine hovedoppgaver. En tydeligere struktur med et beslutningsledd mellom ansatte og

daglig leder vil kunne effektivisere driften og øke mulighetene for utvikling i foretaket. I dag stopper en del arbeid opp da alle beslutninger tas av daglig leder, noe som er lite hensiktsmessig. Tydelige ansvarsområder vil kunne øke arbeidsinnsatsen hos den enkelte, samt gjøre rapportering og oppfølging enklere. Det kan også bidra til rom for effektivisering, demme opp for belastning med adhoc-oppgaver og hensiktsmessig ressursallokering i foretaket – samt fokus på nye utviklingsprosjekter som stadig søkes løst uten at det i dag er ressurser tilgjengelig. Det har vært vurdert å innlemme foretaket i kommunen, slik at de blir en enhet på lik linje med Kultur og Fritidsenheten. Dette vil vi fraråde, da en risikerer å miste en del ikke lovpålagte oppgaver som fører til bolyst i kommunen vår, samt at vi ikke har lyktes i å finne tilfredsstillende besparelser som kan realiseres ved en slik innlemmelse. Vår klare anbefaling er å opprettholde Barentshallene KF som et KF, men med en tydeligere struktur. Det kan også vurderes å se nærmere på fordeler ved å skille ut drift i egne AS og beholde byggmasse i kommunen, men vi har ikke funnet klare fordeler ved dette i våre undersøkelser. Vi vil også anbefale å legge til rette for at Barentshallene KF i større grad får rom til å søke egne midler til utvikling av idrett- og aktivitetsanlegg i samarbeid med Kultur og Fritidsenheten for å sikre en større grad av utvikling.

Vi ser at det kunne vært fordelaktig å knytte Plan og Utviklingsavdelingen i kommunen inn i utviklingen av både interne og mellomliggende prosesser for å sikre en bedre sammenheng mellom planverk, gjennomføring og budsjett knyttet til drift av kommunenes idrett- og aktivitetsanlegg. Denne avdelingen besitter stor plankompetanse, og har trolig faglige evner til å hjelpe til med å skape felles eierskap til det etablerte planverket, samt påpeke hva som må oppgraderes.

Idrettsrådet er også en ressurs som i større grad bør aktiviseres, og kobles tettere på det arbeidet som gjøres fra Kultur og Fritidsenheten. Gitt en foreslått utvikling bør Barentshallene også knyttes mot disse. I gjennom et tettere samarbeid, der eksempelvis Kultur og Fritid tar ansvar for sekretariatet, kan en skape en mer målrettet og aktiv bruk av denne strukturen – og slik bidra til en ytterligere utvikling av idretten, samt et tydeligere planverk for styring av aktivitet.

I tillegg ser vi det kan være utviklende om Kultur og Fritidsenheten, samt Barentshallene, går i en tettere dialog med næringslivsstrukturer som Visit Kirkenes, Kirkenes Næringsforening og Handels- og serviceforeningen i Sør-Varanger, for å se på sammenhengene mellom idrett, aktivitet, bolyst, næringsutvikling og overordnet samfunnsutvikling. Det ligger et uforløst økonomisk potensial et slikt samarbeid, som igjen vil gjøre lokalsamfunnet mer attraktivt og spennende.

Systemer

Det første vi vil anbefale er at alle enhetene bruker de samme systemene for å sikre unødvendig merarbeid av støttefunksjonene i kommunen. I dag er det varierende kjennskap til og bruk av systemer som arkiv, økonomi, innkjøp. Her er det ikke tilfredsstillende at enhetsleder kan bruke systemene; alle som har en funksjon knyttet til systemet må få tilfredsstillende opplæring og oppfølging i bruk av systemene. Vi mener dette er udiskutabelt, all den tid en del av disse systemene følger lovpålagte krav og ikke noe en således kan velge å la ligge. Slik vi ser det vil tilførsel av en ekstra administrativ ressurs, som også kan håndtere utviklingsarbeid, til Barentshallene KF vil være sentralt for å lykkes.

Framsikt er implementert i deler av kommunens virksomhet og kan bli det viktigste verktøyet systemmessig for å sikre en mer kostnadseffektiv drift av kommunens idretts- og aktivitetsanlegg. Systemet i seg selv, vil ikke kunne løse de utfordringene en har i dag, men være et nyttig verktøy når rolleavklaring er gjort og strukturer skal endres på og følges opp. Framsikt legger til rette for rapportering satt opp mot mål i planverket og

oppfølging på aktiviteter satt opp mot budsjett. Vi ser ikke at det er andre systemer som kan gjøre dette på en mer hensiktsmessig måte, uten at det medfører store investerings- og opplæringskostnader.

Videre så anbefaler vi at det settes opp et klart system og rutiner for kommunikasjon fra eier til enhet, spesielt med tanke på ad hoc oppgaver. For Kultur og Fritidsenheten og Tekniske tjenester er det ikke de største utfordringene knyttet til dette i dag, men for Barentshallene KF (som får de fleste ad hoc oppgaver), så går ekstraoppgaver og aktiviteter i dag ofte direkte til daglig leder, som ikke nødvendigvis løfter disse opp til styret for behandling. Det gjør at en risikerer å undergrave styrets rolle og mandat. Ved å innføre et strengere system for kommunikasjon, kan en risikere at noe av fleksibiliteten i organisasjonen forsvinner, men en kan øke mulighetene for å redusere ad hoc oppgaver, sikre at oppgavene tilføres tilstrekkelig med midler og plasseres på rett enhet – eventuelt passer godt inn i eksisterende handlingsplaner. Videre kan et klart system for struktur redusere antall henvendelser til enhetslederne, noe vi anbefaler at skal være en målsetning. Kanalisering av henvendelser, for eksempel via servicekontoret, er kun mulig dersom rolleavklaring/ klargjøring av mandat er gjort og det er tydelig hvilke henvendelser som skal hvor.

Eier bør også se på hvordan en kan bruke en klarere kommunikasjon/ kommunikasjonsplattform ut mot brukere for å redusere forventningsgapet som i dag er knyttet til drift og vedlikehold av kommunens idretts- og aktivitetsanlegg. Ved å samle informasjon i en tydelig plattform, vil det bli enklere å bli samkjørt mellom enhetene og det vil være enklere for sluttbruker å finne nødvendig informasjon. I dette arbeidet vil vi anbefale at en også ser på hvordan enhetene kommuniserer ut mot sluttbruker, da det i dag er for mange i hver enhet som kommuniserer ut mot sluttbruker, noe som resulterer i ulike budskap med ulik kvalitet ut til publikum. Barentshallene KF må enes om en kommunikasjonsplattform innad i foretaket for å sikre bedre internkommunikasjon. Strukturen kan være med på å legge til rette for dette.

Kompetanse og personell

Det framkommer i konklusjonene våre at det er potensiale for utvikling av kompetanse tilknyttet dagens personell knyttet til drift og vedlikehold av kommunens idrett- og aktivitetsanlegg. Dette gjelder spesielt ved kompetansemobilisering mellom enhetene, der en i dag har et stort fokus på hva som skjer innad i de respektive enhetene, og mindre på hva som skjer mellom enhetene. I et utviklingsløp vil det være viktig å sikre at begge aspekter ivaretas, der den eksterne orienteringen også knyttes til mulige nye samarbeid med eksterne partnere.

Dersom en ikke gjør en omfordeling av driftsoppgaver og endrer på strukturen i Barentshallene KF, så må en gå inn å se på økt kompetansemobilisering. Vi vil anbefale å gjøre en kombinasjon av disse. Det kan være at noen av oppgavene ikke skal flyttes, men at en skal se på muligheten ved å utnytte hverandres kompetanse mellom enhetene. For eksempel, så kan Kultur og Fritidsenheten i større grad brukes på et strategisk nivå når virksomhetsplanene til Barentshallene KF skal lages. Kultur og Fritidsenheten har ubenyttet kompetanse på prosjektering som bør tas i bruk. Videre har Tekniske tjenester en spisskompetanse innenfor teknisk drift, som Barentshallene KF kunne dratt nytte av for kostnadseffektivisering av driften. Dersom en skal utnytte fordelen med kompetansemobilisering, så må felles rapporteringsplattform på plass. Vi har ikke kunnskap nok til å si noen om antall ansatte i hver enhet, men vil anbefale en nærmere sammenlikning av drift av idrett- og aktivitetsanlegg i Alta, da de i større grad har brukt spisskompetanse og mindre ansvarsområder i sin drift.

Når det gjelder Barentshallene KF, så anbefaler vi å øke den formelle kompetansen til å ivareta noen deler av driften og slik hjelpe daglig leder til å få frigjort litt av sin kapasitet. Vi ser et behov for tilførsel av økonomisk og administrativ kompetanse, lederkompetanse og utviklingskompetanse inn i organisasjonen. Her må en gå inn å

se på om det er mest hensiktsmessig å bygge på den kompetansen en har i dag, eller om ny kompetanse må inn i tillegg. Vi tror en kombinasjon av disse er mest hensiktsmessig, da det er stort potensiale, vilje og lyst i det personalet Barentshallene KF har i dag. I det slikt løp kan en også se på muligheten for å tilføre styret denne type kompetanse, enten via kompetanseheving eller tilførsel av nye ressurspersoner. Dette kan gjøres i parallell med at man styrker organisasjonen – men også som et særskilt tiltak direkte i styregruppa.

Ved å bygge på kompetanse og satse på en større grad av kompetansemobilisering, vil en kunne motvirke den reaktive kulturen vi ofte opplever i samfunnet i dag, der mange venter på at noen skal fikse det de ønsker i stedet for å ta tak i det selv å gjøre noe med det. Ved å starte med seg selv (Sør-Varanger kommune), samtidig som en knytter til seg samarbeidspartnere, og er klar på hva publikum/partnere kan forvente av leveranse fra kommunens side, så viser en at en ønsker en endring.

Verdier og Arbeidsmiljø

Det har i våre undersøkelser av Barentshallene KF kommet fram at det mangler felles verdier i foretaket og at samfunnsoppgaven er noe varierende oppfattet av de ansatte. Det er store variasjoner innad i foretaket, mellom de ulike enhetene og dette fører til gnisninger. Ved å ta tak i den overordnede rolleforståelsen og rolleutøvelsen, samt strukturen i hele organiseringen av idretts- og aktivitetsanlegg i kommunen, så vil en legge til rette for å redusere disse variasjonene. Videre, så vil gode systemer for fordeling av oppgaver og rapportering opp mot planverk legge til rette for at de ansatte kan jobbe mer samlet mot et felles målbilde. Til tross for manglende felles verdier, er det stor fellesskapsfølelse innad i Barentshallene KF og eier bør etterstrebe og jobbe fram en slik fellesskapsfølelse for alle enhetene som er en del av organisering og drift av kommunens idrett- og aktivitetsanlegg. Ved å jobbe mot et felles mål legges det da til rette for felles verdier. Når en har felles verdier en jobber opp mot, så vil potensielle gnisninger enklere reduseres, og arbeidsmiljøet vil kunne ytterligere forbedres.

Å endre fokus fra kun drift til drift og utvikling vil også kunne bidra forsterkende positivt på arbeidsmiljøet, dersom en har klare mål, planer og realistiske budsjetter. De fleste vil oppleve en større mening i hverdagen sin ved at en får et større mandat og handlingsrom, samt en tydeligere beslutningsrett ovenfor egen hverdag. Samtidig framhever vi at det i dag er flere ansatte i Barentshallene KF som strekker seg langt utover sitt mandat og rolle for å tilfredsstille publikum/brukere. Videre har foretaket en leder som også strekker seg langt over det en kan forvente av en enhetsleder i form av arbeidsoppgaver og arbeidstid. Denne fleksibiliteten bør ivaretas og brukes på en hensiktsmessig måte, slik at arbeidstid blir normalisert og arbeidsoppgaver noe mer forutsigbar og overkommelig for alle ansatte. Å skape likhet kan fjerne fleksibilitet; det må en være obs på i en struktureringsprosess. Vi har ikke ytterligere anbefalinger i forhold til verdier og arbeidsmiljø enn det som er beskrevet under rolleforståelse og samfunnsmandat, struktur og systemer – da detaljene i dette er utenfor utredningens mandat.

Økonomi

Det er konkludert med at dagens drift ikke er kostnadseffektiv og at det er flere årsaker til dette. Som nevnt under «Struktur», så anbefaler vi en tydeligere oppgavefordeling, med en kraftig reduksjon i antallet av ad hoc oppgaver for sikre sprekk i budsjettet. Videre, så kan systemet Framsikt være avgjørende for å skape en bedre økonomistyring gjennom budsjettrutiner, knytning mellom planverk, budsjett og aktivitet, samt rapportering. Systemer alene vil ikke kunne løse de økonomiske utfordringene en har i dag. En gjennomgang av oppgaver i forhold til budsjett er nødvendig og eier må se på hvordan mandatet og rolleutøvelsen av de tre enhetene er i dag, for å kunne se på hvordan stordriftsfordeler skal kunne økes og kostnader reduseres.

Når en går inn for kostnadsreduksjon, så må dette sees opp mot bolyst i kommunen. De oppgavene som kan kuttes er de ikke lovpålagte (for eksempel folkebad), men her ligger også mye av kommunens merverdi og mulighet til økt pengestrøm i samfunnet. Dersom alle de ikke lovpålagte oppgavene fjernes, så vil også merverdien av å bo i Sør-Varanger reduseres. Det framkommer tydelig at Alta har funnet en modell for organisering og drift av sine idretts- og aktivitetsanlegg som fungerer godt både økonomisk og til å tilfredsstille forventninger fra sluttbruker. Vi vil anbefale at en gjør en nærmere undersøkelse på hvordan økonomien er satt opp i de ulike enhetene og ASene, samt hvordan samhandlingen er mellom de ulike enhetene. Det er selvsagt et annet befolkningsgrunnlag og derav en annen tilgang på kapital i Alta enn Sør-Varanger, men elementer i driftsmodellen bør vurderes som hensiktsmessig å se nærmere på for å se på mulighet for en sterkere økonomi i våre kommunale anlegg. Et dypdykk i dette kommer utenfor vårt mandat i denne utredningen.

Oppsummering

Våre anbefalinger har først og fremst vært skrevet basert på de utviklingsrommene vi har identifisert, med tilhørende ambisjon om å bidra med innspill til tjenestene som allerede leveres. Vi har tidligere kommet med en anbefaling om at en tar i bruk Fagnettverk for tekniske tjenester som et verktøy for både strategisk planlegging og styring for kommunens idretts- og aktivitetsanlegg. Det kan bli en arena for kompetansemobilisering, læring mellom enhetene og samhandling mellom involverte parter. Vi har skissert opp en modell for hvordan nettverket kan sikre at en får en sammenheng fra planverk til rapportering og øke fokuset på strategi og utvikling, samtidig som en ivaretar drift på en mer effektiv måte enn tidligere.

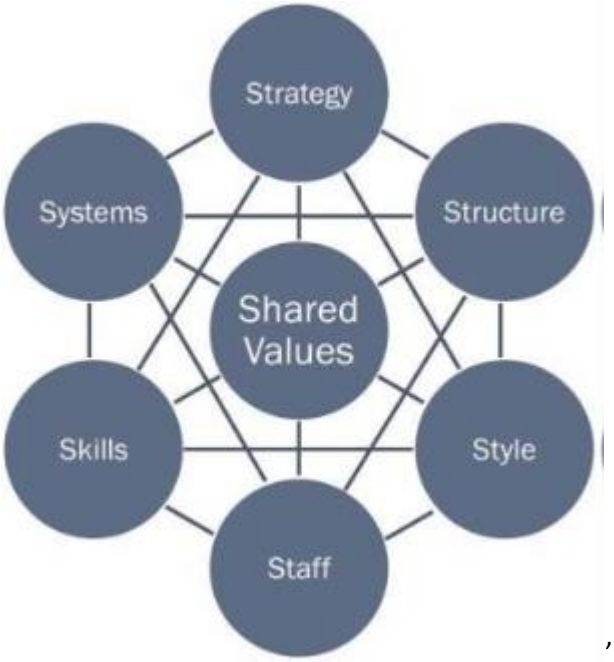
For at de tre enhetene skal kunne bidra i større grad til nærings- og samfunnsutvikling gjennom rasjonell og bærekraftig drift, må de være involvert i alle punktene over og en må sikre at alle får en stemme inn i arbeidet,

men at en følger oppsatt plan for tiltak. Ved å redusere svakhetene og øke styrkene i dagens drift, så vil en også jobbe mot en proaktiv holdning i forhold til organisering og drift av de kommunale idrett- og aktivitetsanlegg. Når det skjer, så kan dette bidra til å endre litt av den reaktive kulturen vi ser i samfunnet vårt, noe som vi anser som svært nyttig for videre utvikling og idrettsrettet aktivitet.

Metode

For å få en utdypet analyse av dagens drift og organisering har vi benyttet oss av både kvalitative og kvantitativ metode i form av workshoper, intervju, spørreundersøkelser, samt gjennomgang av tidligere undersøkelser, regnskap, protokoller med mer. Vårt arbeid har vært utført med et kritisk blikk på både styrker og svakheter, med formål om å ta vare på de sterke sidene – samtidig som vi setter fokus på å avdekke forbedringspotensialet som ligger i de svake sidene. Alta er ofte løftet fram som et eksempel på hvordan de får til et svært godt og variert tilbud innen idrett- aktivitet og friluftsliv for både fastboende og tilreisende. Derfor har vi satt opp en enkel benchmarkanalyse hvor vi ser på hvordan Idrett- og aktivitetsanlegg er organisert i Alta. Ved å bruke en slik metodetriangulering sikrer vi objektivitet og validitet i diskusjonene og konklusjonene våre.

Strukturen vårt arbeid, undersøkelsene og presentasjon av funn baseres på bruk av McKenzies 7s modell:



McKenzies 7s modell[3]

Modellen bygger på syv hovedområder: strategi, struktur, lederskap, personell, kompetanse, systemer og delte verdier, som vi har valgt å omskrive til Rolleforståelse og samfunnsmandat, Struktur, System, Kompetanse og personell og i tillegg trekke inn en egen bolk for Økonomi.

Vi startet undersøkelsene våre med en workshop der styret i Barentshallene, enhetslederne for Tekniske tjenester og Kultur og Fritidsenheten, idrettskonsulenten, daglig leder i Barentshallene KF, tillitsvalgt for Barentshallene og økonomisjef i Sør-Varanger kommune var tilstede. I denne workshopen fokuserte vi på de 7s'ene for å ha et bedre grunnlag for videre undersøkelser. Deltakerne ble delt i mindre grupper og samtalene ble styrt av ansatte ved SVU, slik at en skulle sikre fokus på problemstillingen. Innspill fra workshopen var med på å danne grunnlag for intervjuet med enhetslederne for de Barentshallene KF, Kultur og Fritidsenheten og Tekniske tjenester, samt spørreundersøkelsen til ansatte og publikum/brukere. Vi fikk svært gode

[3] McKinsey 7S Model - Overview, Structure and Application, Example (corporatefinanceinstitute.com), 22.03.2022

tilbakemeldinger på workshopen, spesielt fra tillitsvalgte i Barentshallene KF, som tok innspill fra workshopen tilbake til de ansatte.

I intervju med ledere av enhetene framkom det et ønske om at vi skulle se nærmere på rolleforståelsen og rolleutøvelsen av disse. Etter gjennomgang av all data og sammenstilling av funn, så vi at det var hensiktsmessig, og valgte derfor å ha en workshop med lederne i enhetene og idrettskonsulenten. Workshopen var med på å sikre ytterligere validitet i våre diskusjoner og konklusjoner/anbefalinger.

Intervjuguide til ledere, spørsmål gitt i brukerundersøkelsen og ansatte undersøkelsen, opplegg for samtale med ansatte og workshop med ledere ligger vedlagt. Dersom noen ønsker en utdypende forklaring av metodevalg, kan dette gis.

Avgrensninger og begrensninger

Vi har gjort noen bevisste avgrensninger i våre undersøkelser og sett at metodene vi har valgt har satt noen begrensninger. I utgangspunktet skulle ansatte undersøkelsene også innbefatte ansatte i Tekniske tjenester, men vi valgte å utelukke disse, da de i liten grad er relevant for problemstillingen. Videre har vi sett at spørsmålene i både brukerundersøkelsen og undersøkelsen sendt til de ansatte var noe komplisert. Vi mottok tilbakemelding fra noen enkeltbrukere om at det var vanskelig å svare på spørsmålene, men fikk totalt 65 svar på undersøkelsen til publikum og anser svarene som gode nok til å bruke til våre slutninger. Videre, så valgte vi å sette opp to gruppesamtaler med de ansatte i Barentshallene KF for å gå gjennom spørsmålene, da også noen av de syntes at spørsmålene var vanskelige å svare på. Det gjorde at alle ansatte fikk mulighet til å fremme sin mening og vi fikk gitt nødvendige avklaringer til de ansatte som ikke hadde fått svart på den elektroniske undersøkelsen.

Det ble satt klare avgrensninger i vår sammenlikning med drift og organisering av idrett- og aktivitetsanlegg i Alta, da det ville blitt en svært omfattende jobb å ta et dypdykk i det. Dersom en skulle satt opp en fullstendig benchmarkanalyse, skulle alle nøkkeltall i alle enheter vært analysert, intervjuer i tilsvarende enheter i Alta gjennomført og en tilsvarende undersøkelse mot publikum kjørt i Alta. Det ville også vært hensiktsmessig å bruke to kommuner til sammenlikning og ikke bare en. Dette var ikke innenfor våre rammer å utføre. Vi har løftet fram de viktigste momentene, slik at en kan si noe om hvordan Sør-Varanger kommune organiserer og drifter sine idretts- og aktivitetsanlegg opp mot en som kommer i kategorien «best i klassen».

Når det gjelder intervjuene med avdelingslederne, så framkom det behov for en workshop til å klargjøre mer omkring roller og forventninger til hverandre. Dette etterkom vi og hadde en 2 timers økt der vi utelukkende snakket om roller, rolleforståelse og rolleutøvelse. Til sist valgte vi å kun se på økonomien til Barentshallene KF og ikke hele økonomien omkring organisering, drift og vedlikehold av kommunens idretts- og aktivitetsanlegg. De økonomiske utfordringene er pekt til å ligge hos Barentshallene KF og det er vårt hovedfokus. Til tross for behovet for å ta noen avgrensninger og at vi ser noen begrensninger i undersøkelsene våre, så er vi av en oppfatning at vi har et valid datagrunnlag og derav har et fundament for å komme med de gitte anbefalingene.

Datagrunnlag

Rolleforståelse og Samfunnsmandat

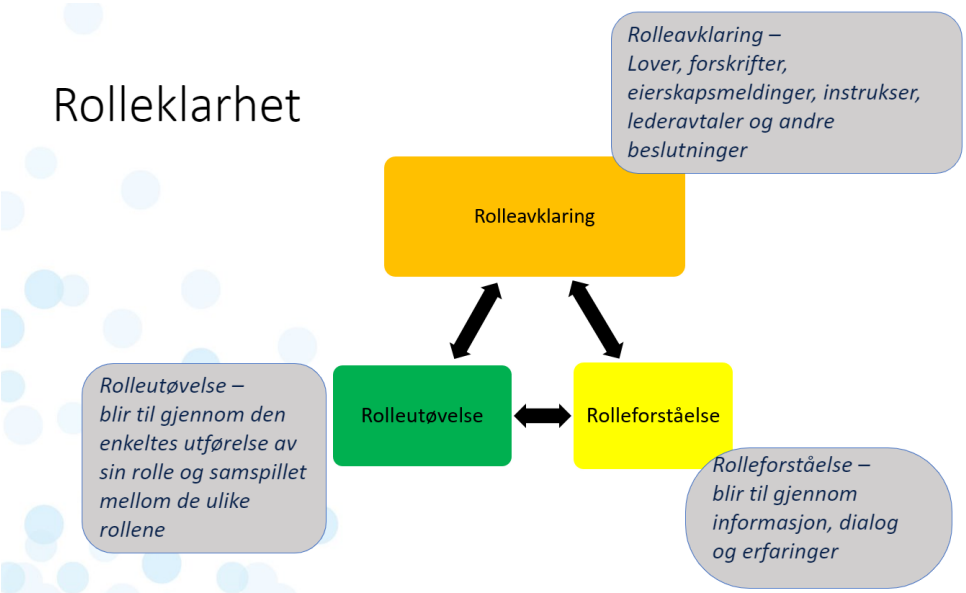
Det framkommer klart av intervjuene med lederne i enhetene at det er uklar rolleforståelse mellom enhetene og det er ikke samsvar mellom mandatet, rolleforståelse og rolleutøvelse. Fra utredning gjort av I. F. Jensen framkommer det at det er mange usikkerhetsmomenter knyttet til driften i Barentshallene KF hva gjelder avtaler, regelverk, rammeavtaler o.l. Dog er det *tydelig* nedfelt i planverket (Kommunedelplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2018-2028) at:

Kultur og fritidsenheten har det *overordnede* ansvar for idrett i kommunen. Enhetslederen skal følge opp henvendelser, drive rådgivning og saksbehandle i forhold til spillemiddelordningen. I tillegg har enhetsleder ansvar for rullering av kommunedelplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv med handlingsplan. Sist, men ikke minst har enhetsleder ansvar for kulturmidlene til idrett, og er Idrettsrådets kontaktpunkt i kommunen. Han (mrk. Enhetsleder Kultur og Fritidsenheten) skal følge opp den lokale, frivillige idretten. Det er også en idrettskonsulent innenfor denne enheten. Idrettskonsulentens hovedoppgave er å realisere målene i Kommunedelplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv.

Forvaltning, drift og vedlikehold (Teknisk drift) prosjekterer og bygger skoler med treningsfasiliteter (gymsal/flerbrukshall) og tilhørende nærmiljøanlegg. Teknisk drift har ansvar for alle grøntområder tilknyttet kommunale bygg om skoler, barnehager og sykehjem. Det finnes i dag områder som ligger utenfor ansvarsområdene til både Barentshallenes og Teknisk drift.

Barentshallene KF har ansvar for drift, vedlikehold og utvikling av store kommunale anlegg som Fjellhallen, Barentsbadet, Barentshallen, Kirkenes stadion og lysløypa Kirkenes – Bjørnevatn, samt skuterløypene. De har i tillegg ansvar for tildeling av treningstimer. Fra 2014 er også drift og vedlikehold av spesifiserte park- og grøntanlegg overført til Barenshallene KF.

For å skape en felles forståelse for hva rolleavklaring, rolleforståelse og rolleutøvelse er, så har vi benyttet følgende modell i vårt arbeid med intervjuer og workshops.



Kilde: Styrekurs ved Arild Stana, Kirkenes, 10.09.2021

Rolleforståelse og bruk av planverk

Barentshallene KF opplever overordnet planverk som lite relevant for dem og har ikke egne planverk, men jobber etter et årshjul. Daglig leder framstilles som en driftsleder og foretaket anser sin hovedoppgave til å drifte idrettsanlegg og ha mest mulig tilgjengelige og åpne anlegg. De opplever det som utfordrende å jobbe opp mot eksisterende planverk, da det kommer en del ad hoc oppgaver i løpet av året, som ikke er i årshjulet eller planverk for øvrig. Leder i Barentshallene KF ønsker en klarere bestilling fra eier (Sør-Varanger kommune), slik at dette kan sees på sammen med tildelt budsjett. Foretaket har i senere tid fått park og anlegg tilført sine vedlikeholdsoppgaver uten at det førte med alle nødvendige ressurser. Leder stiller spørsmål ved hvorvidt dette er en kommunal oppgave og dersom det er det, er det en oppgave for Barentshallene KF? Fra undersøkelsen blant ansatte framkommer det at overordnet planverk ikke er kjent. Arbeidstakerne har sine avgrensede oppgaver innenfor den enheten de er tilknyttet. De ansatte anser sin rolle til å drifte anlegget de jobber i, men flere ønsker gjerne andre oppgaver knytte til markedsføring, kommunikasjon og utvikling.

Videre framkommer det i våre undersøkelser at styret i Barentshallene har rom for å utvikle sin rolle og ta en større strategisk funksjon. Henvendelser fra kommunen eller publikum kommer direkte til daglig leder og få saker styrebehandles før det tas inn i årshjulet. Slik styret er i dag er det uklart hvorledes de evner å være en fullverdig ressurs for å demme opp for eventuelle mangler i organisasjonen. Samtidig skal det framheves at styret som kollegium oppfattes som kompetente og genuint interesserte, og at styret bidrar til å forankre Barentshallene KF inn i politikken. Det synes å være rom for å utøve en større rolle både internt mot selskapet og opp mot eierskapet, og derav sikre at styret er en fullverdig ressurs for både selskap og daglig leder. Styret viser til manglende bestillinger fra kommunestyret, men har også en mulighet til å være proaktiv i sin rolleutøvelse og bruke mandatet til å "kreve" større oppmerksomhet og synlighet hos eiere.

For **Tekniske tjenester** er rollen deres veldig klar og avgrenset slik enhetsleder ser på det. Enheten drives i stor grad av planverk på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Enheten har også egne virksomhetsplaner og arbeidslister de jobber etter. De anser planverket som klart og retningsgivende for sin virksomhet og egne planer som avgjørende for å utnytte sine ressurser mest mulig effektivt. Tekniske tjenester påpeker at de spiller en svært liten rolle for organisering og drift av idretts og aktivitetsanlegg i Sør-Varanger, men har dog ikke en klar oppfatning av hva som er Barentshallene KFs og Kultur og Fritidsenhetens rolle i denne organiseringen og driften. Vi registrerer i våre undersøkelser at enheten omtaler seg selv som Teknisk drift og ikke tekniske tjenester; dette står i forhold til deres beskrivelser av oppgaver i forhold til organisering og drift av kommunens idretts- og aktivitetsanlegg. Dette framheves da ordvalg/definisjoner kan ha sterk betydning for hvordan man definerer seg selv, og dertil utøver sin rolle.

Kultur og Fritidsenheten ser på sin rolle som (i hovedsak) forvalter av spillemidler. De er med på å utforme planverket og bruker det aktivt til å lage tilbud til brukerne. De er veldig klare på at det er mangel på rolleavklaring mellom de tre enhetene og styring fra eiers side. De påpeker at det ville vært en fordel om hovedoppgavene til de tre enhetene ble satt i system, slik at det ble enklere å definere egen rolle og arbeidsoppgaver. Tid/ressurser til å jobbe med virksomhetsplaner etterlyses.

Barentshallene KF og Kultur og Fritidsenheten ser ikke tilstrekkelig til at det overordnede planverket følges og derav korrigeres avvik i liten grad. Tekniske tjenester har ikke samme utfordring. SVK har ikke styringsrett over Barentshallene KF, da de er et eget foretak med eget styre. Dette ansees som noe problematisk fra SVKs side når planer skal følges opp. SVK har en klar forventning om at enhetene selv lager sine strategier og virksomhetsplaner i henhold til det planverk og budsjett som foreligger. De anser det ikke som sin rolle å

komme med konkrete bestillinger, da bestillingene kommer i form av planverk. Når det kommer ad hoc oppgaver som må løses, så tar SVK direkte kontakt med enhetslederne for å få de til å finne mulige løsninger.

I I. F. Jensens utredning framkom det at det er svært mangelfull samhandling mellom kommunen og foretaket. Det ble sagt at foretaket (Barentshallene KF) lever sitt eget liv og har ikke det som skal til for å drifte en så stor organisasjon etter lovverket. Våre undersøkelser underbygger at det er lite samhandling mellom de tre enhetene og eier framstår som uklar i sin bestilling mot kommunale idretts- og aktivitetsanlegg. Det er tydelig at en del linjer ikke er trukket mellom de tre enhetene og derav får en svært ulik rolleforståelse og ulik rolleutøvelse. Det stilles spørsmål ved hvilken enhet er det mest hensiktsmessig å tildele oppgaver og ressurser til, i hvilken grad ressurser følger oppgaver eller ikke og det framkommer at Barentshallene KF i minst grad utnytter de økonomiske stordriftsfordelen med å være en del av SVK.

I utredning til I.F Jensen framkom det at det ikke var noen møteplass for faglige diskusjoner mellom Tekniske tjenester, Barentshallene KF og Kultur og Fritidsenheten. I våre undersøkelser løftes Fagnettverk for tekniske tjenester fram som en arena der samhandling kan skje og til dels skjer, men på grunn av uklarheter knyttet til rollene og oppgavefordeling, så uteblir noe av samhandlingen/samskapingen denne arenaen kan gi. Fagnettverket har kun eksistert i overkant av ett år og har derav foreløpig driftsfokus og ikke et strategisk fokus. Det er fagområder og fysiske arbeidsområder som overlapper hverandre innenfor de tre enhetene, men det utnyttes i liten grad i dag at man er tre som kan dele på jobben. Fokuset fra lederne ligger på utfordringene knyttet til internfakturering for at en i større grad skal kunne benytte seg av hverandres tjenester og styrker.

Brukerundersøkelsen og ansatte undersøkelsen i Barentshallene KF understøtter det at rolleavklaring bør gjøres for å styrke enhetene og for å justere forventningene til brukerne. Det framkommer at kommunikasjon ut mot sluttbruker ikke er tilfredsstillende og at det er mange gode grunner til det. Nødvendige prioriteringer som gjøres av SVK, Tekniske tjenester, Barentshallene KF og Kultur og Fritidsenheten kommuniseres ikke tilfredsstillende til sluttbruker og forventningsgapet øker derav. Tilbakemelding fra publikum/sluttbruker er at mye av den brukerdrevene utviklingen (ønske om nye eller utbedrede idrettsanlegg, aktiviteter og arrangementer) stopper opp, da det er uklart hvem som skal følge det opp. Dette resulterer igjen i at samhandling mellom drift av anlegg og de mer myke delene av driften (arrangementer, kompetanseløft, deling på ressurser med mer) begrenses og derav blir "arrangementsøkonomi" og prosjekter som Idrettsbyen Kirkenes vanskelig å få drevet fram. Arrangementsøkonomi er krevende, og det er gjerne andre enn aktøren selv som stikker av med de store gevinstene, samtidig som slike arrangementer er helt nødvendig for å sikre bolyst, attraktivitet og levende lokalsamfunn.

Struktur

Tekniske tjenester og Kultur og Fritidsenheten er begge enheter i Sør-Varanger kommune og Barentshallene KF er et kommunalt foretak. Det gjør at strukturene blir noe ulik i de tre enhetene. Tekniske tjenester har en hierarkisk oppbygging med en enhetsleder og flere avdelingsledere under seg. Barentshallene KF har en flat struktur med kun en leder. Kultur og Fritidsenheten har kun enhetsleder og en konsulent og disse to har ulike arbeidsoppgaver.

Fra de ansatte i Barentshallen KF så sees en flat struktur på som positivt for at beslutninger kan tas raskt og de har kun en leder å forholde seg til. Det framkommer også tydelig at tilgang på daglig leder blir en flaskehals i organisasjonen og at selv enkle beslutninger i daglig arbeid ikke blir tatt uten daglig leders velsignelse. Videre viser de ansatte til en fleksibilitet med å være ett foretak, da personell kan flyttes mellom enhetene etter

sesong og behov. Dette påkrever generalistkompetanse og fratar faglig fordypning og muligheten til å utvikle de ulike anleggene og idrett- og aktivitetstilbudet i kommunen som helhet. Noen av enhetene mener de er overbemannet til tider og noen enheter mener de er underbemannet; noe som tyder på at kompetansemobiliseringen og ressursstyringen innenfor Barentshallene KF ikke er optimal. Det vises til at organiseringen som kommunalt foretak utløser en mulighet for foretaket å selv søke egne midler, i tillegg til de kommunale midlene; noe som ansees som en stor styrke dersom den utnyttes.

Fra brukerundersøkelsen er det tydelig at det varierer mellom anleggene/oppgavene til Barentshallene KF hvorvidt de utfører i henhold til forventninger og oppsatte krav. Strukturen er løftet fram av flere i brukerundersøkelsen som en utfordring, da det kun er leder av Barentshallene KF brukere henvender seg til. Videre, så ser det ut til at enkeltbrukeren har en mer positiv oppfatning av drift og vedlikehold av de kommunale idretts- og aktivitetsanlegg enn idrettslagene. Idrettslagene påpeker manglende vedlikehold, renhold, utfordringer med treningstider og kommunikasjon som svakheter i dagens modell.

Arbeidsdagen til enhetslederne oppleves som svært ulikt på grunn av beslutningsnivå, de ansattes selvstendighet og deres mulighet til å rapportere videre ved behov. Dette gjenspeiles i kommunikasjonsrutiner i de ulike enhetene. Det framkommer både fra intervjuer med leder, ansatte og fra publikumsundersøkelsen, at kommunikasjon innad og utad i Barentshallene KF bør forbedres. Det finnes ikke noen kommunikasjonsansvarlig ved SVK og heller ikke for de ulike enhetene. I SVK er det kontorsjef som står for kommunikasjon utad eller delegerer til den enkelte enhetsleder. Ved Tekniske tjenester er det avdelingsleder som kommuniserer utad dersom det ikke delegeres til en enhetsleder. I Barentshallene KF varierer det hvem som besvarer henvendelsene og derav varierer form og kvalitet på det som kommuniseres ut. Ved kultur og fritidsenheten kommer det an på hva det gjelder i forhold til hvem som kommuniserer ut mot publikum.

Det er ulike samhandlingsmønster mellom de tre anleggene i Barentshallene KF og en noe uklar struktur med teknisk leder for alle anlegg, tekniske byggdriftere i Barentshallen, driftsansvarlig i Fjellhallen som alle har en eller annen form for driftsansvar. I Barentsbadet er det skiftledere som kan ta små avgjørelser, men de forholder seg til Teknisk leder i forhold til drift av bygg og utstyr. Dette påpekes av ansatte som en svakhet i dagens organisering.

Utredning til I.F Jensen sier at det er få arenaer for å drøfte felles utfordringer eller mål og lite formelt samarbeid mellom teknisk, kultur og fritid og foretaket. Våre undersøkelser bekrefter at det finnes ingen overordnet beskrivelse for strukturen, inklusiv kommunikasjon og planverk, for de tre enhetene og deres kobling mot SVK, annet enn det som er beskrevet i Kommunedelplan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv 2018-2028. Videre er det tydelig at publikum ikke kjenner til strukturene som er fra SVK til Tekniske tjenester, Barentshallene KF og Kultur og Fritidsenheten.

Oppsummert, så kan en si at Fagnettverket for tekniske tjenester er en samlende arena for Barentshallene KF, Tekniske tjenester og Kultur og Fritidsenheten. Det framkommer tydelig fra alle undersøkelsene at denne arenaen er en uutnyttet ressurs, da det i all hovedsak diskuteres spesifikke driftsoppgaver og lite til å sikre at planverk følges, oppgaver er fordelt i henhold til roller og at økonomien følger oppgavene. Nåværende struktur medfører at Barentshallene KF blir satt i en situasjon der de ikke er i stand til å levere i henhold til forventninger fra eiere. De mangler verktøyene (penger, personal og kompetanse) til å utføre i henhold til planverket. I tillegg er enhetsleder svært opptatt av sluttbrukerens tilfredshet og strekker seg ofte langt utover planverk og budsjett for å tilfredsstille et krevende publikums behov og ønsker. Dagens struktur optimaliserer ikke drift av

kommunens idretts- og aktivitetsanlegg og samarbeidet er på en slik måte at Barentshallene KF ofte går ut som en tapende part.

Systemer

De tre enhetene gir tilbakemelding om at de har de systemene de trenger for å gjennomføre sine arbeidsoppgaver, men våre undersøkelser viser at enhetene ikke bruker systemene i like stor og fornuftig grad. Dette gjelder systemer som arkiv, styreprotokoller, økonomisystem og innkjøpssystem, til tross for at noen av disse systemene også ivaretar lovpålagte krav. Det gjør det vanskeligere for felles oppfølging og at stordriftsfordelene ikke utnyttes optimalt. Videre, så brukes det ikke felles plattform for rapportering eller oppfølging mot eier (SVK). Dette gjør at oppfølging mot enhetene varierer.

Det framkommer tydelig at kommunikasjonssystemer er det varierende tilgjengelighet til og bruk av. Innad i Barentshallene KF sier de ansatte at de kunne tenke seg én kommunikasjonsplattform, som alle forholder seg til, da det i dag sendes informasjon på mail, Facebook grupper og via hjemmesiden. Videre, så har SVK sin hjemmeside begrenset informasjon og kan ikke benyttes som en informasjonskilde for brukere av kommunens idretts- og aktivitetsanlegg. De fleste anlegg baserer seg på bruk av Facebooksider til kommunikasjon ut mot publikum. Barentshallene KF har en egen hjemmeside, dog er denne begrenset oppdatert og dertil innehar den også begrenset informasjon og bruksverdi for publikum.

Fra brukerundersøkelsen så framkommer det at manglende kommunikasjonssystem fra SVK side mot brukere av kommunale idrett- og fritidsanlegg og mottak for henvendelser fra publikum som en svakhet. Mange tar direkte kontakt med avdelingsleder for tekniske tjenester, Barentshallene KF eller Kultur og Fritidsenheten. Det er ikke tidseffektivt og ansees som en svakhet ved dagens driftsmodell. Disse direkte henvendelsene er svært tidskrevende for enhetsleder å ta seg av og resulterer i at kommunikasjon ut mot publikum blir av varierende standard. Dersom rolleavklaring og struktur var på plass, vil det mest sannsynlig systemene enklere tas i bruk og gi merverdi til enhetene.

Kompetanse og personell

På kompetanse, så er det klart overlappende områder mellom Barentshallene KF og Tekniske tjenester. De deler på brøyting og ivaretakelse av grøntområder og har overlappende kompetanse og erfaring med prosjektering av idrettsanlegg. Det framkommer at Barentshallene KF sitter på generalistkompetanse (ufaglærte), mens Tekniske tjenester i stor grad har spesialistkompetanse (ingeniører). Kultur og Fritidsenheten har prosjekt- og driftskompetanse knyttet til kultur og idrett, og er særlig god på søknad om spillemidler. De mener selv de har for lite ressurser til å utnytte denne kompetansen fullt ut, da det er tidkrevende arbeid.

Så langt deles det ikke på kompetanse mellom enhetene og hver enhet drifter sitt område. Det framkommer at det er kompetanse på Tekniske tjenester (teknisk ingeniørkompetanse), som med fordel kunne vært utnyttet i Barentshallene KF og generalistkompetanse på Barentshallene KF som kan benyttes på Teknisk drift. Videre framkommer det at det sitter prosjekteringskompetanse både på Teknisk drift og Kultur og Fritidsenheten, som kunne kommet Barentshallene KF til gode. Leder for Kultur og Fritidsenheten sier blant annet at Idrettsrådet har rom for å utvikle og utvide sin rolle og mandat, og er således en uutnyttet ressurs i systemet. Det er ikke kultur for deling av kompetanse og alle enhetene er av en oppfatning at de ikke har ressurser å avse. Det foreligger

også en oppfatning og preferanse for hva en ønsker å gjøre i de ulike enhetene som påvirker hva som faktisk blir gjort. Denne oppfatningen og preferansen står ikke til planverket.

Det er stor variasjon i kvaliteten på stillingsbeskrivelsene og arbeidsinstruksene i de ulike delene av Barentshallene KF. Dette løfter ansatte i Barentshallene KF fram som en utfordring og sier at de ikke føler seg kompetent til alle deler av drifta og forsøker å dele arbeidsoppgavene mellom seg i forhold til hvem som er god på hva. Flere ansatte ønsker mer kompetanse, enten innenfor eget område, eller på andre områder for å kunne sikre utvikling av foretaket. Det presiseres av de ansatte at det er stor mangel på administrativ kompetanse. De ansatte ser noen rom for kompetansemobilisering, men viser til at det er krav til spesialistkompetanse innenfor sitt område og at det derfor blir vanskelig å ha stor fleksibilitet mellom de ansatte i ulike deler av foretaket.

Ut fra utredning utført at I.F Jensen, har Barentshallene KF fått tilført oppgaver som organisasjonen ikke har vært rigget for og foretaket har vokst seg for stort og har behov for flere ansatte i administrasjonen. Dette er en konklusjon vi til dels kan si oss enig; flere ansatte i administrasjonen er ikke nødvendigvis hele løsningen.

Utredning fra I.F Jensen viser videre at det er stort etterslep på reparasjoner og vedlikehold ved Barentshallene KF, noe våre undersøkelser ut mot publikum og inn mot Barentshallene KF bekrefter. Det er påpekt svakheter i vedlikehold av idrettslag og av ansatte. De ansatte ser på årsaken til manglende vedlikehold som en mangel på ansatte/tid. Vi finner heller ikke at planverket løfter fram vedlikehold som en prioritert aktivitet, men vedlikehold er omtalt i mandatet til Barentshallene. Manglende vedlikehold av for eksempel dekket i Barentshallen og på Kirkenes stadion fører til enorme ekstra kostnader ved at dekket forringes adskillig hurtigere enn det ville gjort ved korrekt vedlikehold. Vedlikeholdsetterslep kan synes å gjelde flere områder innenfor Barentshallenes driftsansvarsområde uten at vi har hatt mulighet til å gå nærmere inn på det.

Lederkompetanse er noe som løftes fram som en utfordring i Barentshallene KF. Daglig leder er svært godt likt og har tillitt blant de ansatte. Tiden hans er en knapp ressurs og organiseringen gjør at denne ressursen ikke utnyttes på best mulig måte. Det er tydelig utfordringer ut mot brukere i forhold til henvendelser og kommunikasjon, dog mange også er svært fornøyde. Videre så viser det seg at leders oppgaver reduseres til driftsledelse og ikke til kommunikasjon, markedsføring og utvikling. Som en forlengelse av dette bør en også vurdere hvorvidt styret i Barentshallene KF burde ha en mer proaktiv rolle. I et slikt perspektiv bør det vurderes om det enkelte styremedlem har nok kompetanse, og/eller om det bør hentes inn ytterligere kompetanse der styret har svakheter.

Ved Tekniske tjenester framgår det at det er tydelige strukturer og ansvarsområder, hvor de ansatte har spisskompetanse der det er nødvendig. Kompetanse ansees ikke som en utfordring her verken sett fra brukers ståsted eller innad i de tre enhetene. Ved Kultur og Fritidsenheten framkommer det et stort potensial i kompetansen og kompetansemobilisering, da de er særlig god på prosjektarbeid og innsøking av midler. Den totale konsekvensen av måten kompetanse er fordelt- og deles på, er at det ikke fullt ut legges til rette for utvikling av våre kommunale idretts- og aktivitetsanlegg - både på bygg/innleggsiden, men også på idrettsfag, og arrangementstiden.

Verdier og Arbeidsmiljø

Denne delen av undersøkelsen var spesielt rettet mot Barentshallene KF, da hovedproblemstillingen dreier seg om drift av enheter som innbefatter personalet fra Barentshallene KF.

De ansatte oppfatter Barentshallene KF som en driftsorganisasjon med vedlikeholdsansvar for innvendig byggmasse til kommunens idretts- og aktivitetsanlegg, samt tilviste ski- og scooterløyper, park og anlegg. Det er lite fokus på utvikling, noe som flere ansatte legger fram som demotiverende og hemmende. De ansatte løfter fram Barentshallene KF som en god arbeidsplass med en tilgjengelig og synlig leder. Leder av Barentshallene KF løftes i alle undersøkelser og intervjuer fram som en supermann, som alltid er på tilbudssiden og som gjør sitt ytterste for å imøtekomme behov/ønsker fra eier, publikum/brukere og ansatte og det vises til et sterkt engasjement hos de ansatte i Barentshallene KF som er langt over det forventede for å tilfredsstille publikums ønsker knyttet til skiløyper spesielt. Det synes å være litt ulike verdier knyttet til arbeidsplassen, men overordnet et godt miljø. Flere arbeidstakere løfter fram mangel på arbeidsinstrukser som en kilde til uoverensstemmelser og det framgår ulikheter mellom de forskjellige enhetene i Barentshallene KF. Noen ansatte mener det er ulikhetene og friheten i arbeidet som gjør foretaket til en god arbeidsplass hvor de styrer dagene sine selv. En slik variasjon mellom enhetene og innad i enhetene kan gjøre det svært utfordrende å standardisere oppgaver, effektivisere ressursbruk og øke effektiviteten i driften.

Barentshallene KF er en multikulturell arbeidsplass med ansatte og brukere fra mange ulike nasjoner. Foretaket har derav ulike hensyn som må tas. Dette framkommer ikke som noe de jobber aktivt med, og som kan antas å gi ytterligere utfordringer i forhold til misforståelser og ulike oppfatninger av arbeidsinstrukser, stillingsbeskrivelser og informasjon gitt innad i bedriften og fra eier og brukere. De ansatte løfter fram misforståelser omkring kommunikasjon og mangel på kommunikasjon som en kilde til konflikter, men ikke som en uoverkommelig utfordring. De har selv noen tanker omkring løsninger, men det har ikke vi gått videre på i våre undersøkelser. Det framkommer i våre undersøkelser at det har vært noen utfordringer knyttet til sykefravær, men det ligger godt utenfor vårt mandat til å vurdere om dette kan knyttes direkte til forhold på arbeidsplassen.

Ut fra brukerundersøkelsen og bakgrunnsdata, så framkommer det at det er stor slitasje på anleggene og et etterslep på vedlikehold. Det er mye støy fra publikum vedrørende skiløyper og scooterløyper; noe som påvirker de ansatte negativt. Dette gjelder de som jobber innenfor disse tjenestene og som legger mye ekstra innsats i å gjøre en god jobb. Vedvarende gap mellom forventingene til sluttbruker og leveransene fra foretaket vil kunne ha en svært uheldig effekt på trivsel og motivasjon blant de ansatte.

Overordnet mellom de tre enhetene, så finner vi ikke bevis på noen felles verdier og enhetene opererer uavhengige av hverandre. Dette ansees som en svakhet i dagens drift.

Økonomi

I og med at Tekniske tjenester og Kultur og Fritidenheten er direkte underlagt SVK, samtidig som Barentshallene KF er et eget kommunalt foretak (KF), så vil den økonomiske modellen være noe ulik i de tre enhetene. Økonomien til et KF skiller seg ut fra perspektivet om rentabilitet når man ser på det private næringslivet. Dette skaper en del utfordringer når målet om å gå i null i forhold til budsjettet skal sameksistere med et ønske om å maksimere profitten for selskapet gjennom kommersielle aktiviteter. Det er derfor viktig å se på utgangspunktet for valg av selskapsform og bruke denne konteksten når man vurderer selskapets økonomi.
I vedtektene finner vi retning, mandat og verdier for Barenthallene KF og her er det viktig å bemerke motstridende målindikatorer:

Vedtekter for "Sør-Varanger idretts- og kulturbygg KF", sak 116/04
§3 Formål. Foretakets formål er å forvalte, drive, vedlikeholde og utvikle kommunale idrettsanlegg som er lagt til foretaket. I dette inngår både de fysiske anleggene og alle tjenester knyttet til aktiviteten i anleggene.
Foretaket skal gi best mulig tilbud til brukerne, drive anlegget kostnadseffektivt og være en medspiller for å nå kommunens mål og forpliktelser innenfor området idrett og fysisk aktivitet.

Det blir en balansegang å tilby best mulig tilbud til brukerne og samtidig drive anleggene kostnadseffektivt da ingen av delene er tydelig definert og vil gå på bekostning av hverandre. Her har man fra start gjort det vanskelig for selskapet å lykkes med å oppnå sine mål. Det hadde også vært ønskelig med en begrepsdefinisjon på ordet "medspiller" da det bør være tydelig om denne oppgaven er kompensert gjennom budsjettet eller ikke.

En av fordelene med å løse et motstridende samfunnsoppdrag om å gi best mulig tilbud til brukerne på en kostnadseffektiv måte er å utnytte fordelene som et KF vil ha som markedsaktør. I dette tilfelle ville det være svært usannsynlig at en privat aktør ville investere i et basseng tilsvarende Barentsbadet og tilbudet til brukerne derfor falle bort dersom driften ikke ble subsidiert gjennom tilskudd og skattefritak. Det kan argumenteres for at KF konkurrerer på urettferdig grunnlag i det private marked, men når kundegrunnlaget er svakt – og markedet er ubalansert - i områder slik som Sør-Varanger faller dette argument bort da private forretningsmodeller neppe er bærekraftige. Slik sett er det reelle spørsmålet "skal Sør-Varanger skal ha et basseng som sosial møteplass og av folkehelsemessige årsaker - eller ikke".

For å få et overblikk over økonomien i Barenthallene KF, bør man se på økonomien for de enkelte driftsobjekter da en samlet oversikt for selskapet ikke vil kunne gi et rettvisende bilde av kostnadseffektiviteten.
År 2020 viser et tilnærmet nullresultat for Barentshallene KF, mens vi ser et underskudd på 779.265 NOK i 2021. Denne summen utgjøres av enhetene: *Barentbadet*, *Barentshallen Hesseng*, *Fjellhallen*, *Scooterløyper*, *Lysløyper*, *Kirkenes Stadion* og *Annet/administrasjon*. Barentsbadet gikk i minus de siste tre årene. Her ligger de største inntektene og de største utgiftene for foretaket. Barenthallen gikk i pluss 2019 og 2021. Til sammenlikning er inntektene (og utgiftene) cirka fire ganger større i Barentsbadet enn i Barentshallen. Fjellhallen gikk i minus 2019-2021. Scooterløyper gikk i pluss 2019 og 2020, men i minus 2021. Lysløyper gikk i pluss 2019-2021. Parkanlegg går i minus de siste tre årene og Kirkenes stadion gikk i pluss de siste tre årene.

Drift av park og anlegg gjøres etter "budget-center" modellen hvor flest mulig oppgaver løses for lavest mulig kostnad. Oppgaver og kostnader balanseres i budsjettet ved årsavslutning hvor det bør gå i null. Barentsbadet og til en viss grad hallene driftes for å maksimere driftsresultatet ved årsavslutning. Dette fører til interessekonflikter når de mest lønnsomme aktiviteter ikke samsvarer med de pålagte oppgaver fra kommunen (lovpålagte oppgaver). Det oppstår dermed kryss subsidiering internt i foretaket, hvor finansiering av den offentlige aktivitet brukes til å finansiere de kommersielle aktiviteter for å oppnå en økonomisk fordel. Dette kan eksemplifisering av at den lovpålagte oppgaven med skolesvømming er indirekte med på å finansiere gode åpningstider til folkebad i Barentsbadet.

Videre framkommer det tydelig at Barentshallene etterstreber å etterkomme sluttbrukers ønsker i forhold til gode åpningstider og tilgjengelighet i kommunens idretts- og aktivitetsanlegg. Dette gjøres også ved å gå utover budsjettrammer og ved å nedprioritere andre oppgaver. Barentshallene KF ser på dette som en del av sitt samfunnsansvar. Det er ingen klar retning fra eiers side på hvorvidt Barentsbadet skal løse sitt samfunnsansvar i den grad det gjør i dag, eller kostnadseffektiviseres med redusert åpningstid. Konsekvensen av dette blir at kommunen i liten grad har styring over driften av de kommunale idrett- og aktivitetsanleggene og det blir en

svært uklar forståelse av hva som er viktig/riktig prioritering, som igjen gir et svært sprikende målbilde for alle involverte parter.

Sett fra Barentshallene KFs perspektiv, så bør kommunestyret dirigere foretaket innenfor deres økonomiske rammer ved å være tydeligere på oppdraget de gir Barentshallene KF, samt kommunisere dette ut til sluttbrukerne. Kommunen påpeker at det er Barentshallene KFs ansvar å prioritere pengebruken. Dette gjøres til dels når det gjelder direkte investeringer/innkjøp, men ikke på kultur, fag og strategi. Dette gjør at en ikke får en sammenheng mellom økonomi og utførelse. Videre løfter de ansatte i Barentshallene KF i liten grad fram manglende økonomiske ressurser som en stopper for utvikling. Flere ansatte sier at det er manglende kompetanse og struktur som stopper utvikling. Våre undersøkelser underbygger dette, men ser også at økonomien setter en stopper for utvikling. Vi ser at det er begrenset med midler som søkes inn til kommunale idrett- og aktivitetsanlegg. Kultur og fritidsenheten bekrefter at det er potensial i å søke mer midler utenfra, men at det stopper opp på kapasitet til å søke om disse midlene. Det ansees som en svakhet i dagens organisering. Videre finner vi at det i dag ikke er tilstrekkelig bruk av internfaktureringsavtaler. Det gjør at enhetene går ekstern for å hente inn nødvendig hjelp eller det kjøres eksternfakturering mellom enhetene. Dette gjør at kostnadene blir større enn det strengt tatt er nødvendig at de blir. Videre, så finner vi skjulte overheadkostnader. For eksempel så bruker økonomiavdelingen ressurser på hjelp til innkjøpsavtaler og andre støttetjenester som ikke er synliggjort i regnskapet.

Summen av alle våre funn viser at det er flere følgefeil. Med utgangspunkt i uavklart rollefordeling og uklare strukturer, så blir svikter grunnlaget for å bruke system og kompetanse på den mest hensiktsmessige måten. Videre så legger ikke vedtekter og formål i Barentshallene fullt til rette for en god økonomisk drift av anleggene vi har i dag. Totaliteten rundt satsning på idrett og aktivitetsanlegg i Sør-Varanger framstår derav diffus og ikke kommunisert ut til enhetene og sluttbruker på en tilfredsstillende måte.

Benchmarkanalyse

Vi har i våre undersøkelser foretatt en enkel benchmarking, der vi har sett på hvordan Alta har strukturert sin drift av henholdsvis Nordlysbadet, Finnmarkshallen, kulturadministrasjon og miljø, park og idrett. Det er tatt hensyn til at Alta kommune i folketall er dobbelt så stor som Sør-Varanger og grunnlaget for kommersiell drift av idretts- og kulturanlegg er større. Likevel utgjør Alta et godt sammenlikningsobjekt, da det anses til å være en av «de som er best i klassen» med velfungerende drift, god økonomi og de trekkes frem som god på nasjonal basis, spesielt med tanke på modellen for vedlikehold av skiløyper, Byløypa, og tilrettelegging for syklister og mosjonister gjennom prosjektet «Sykkelbyen Alta».

I Alta kommune er Nordlysbadet (tilsvarende Barentsbadet) og Finnmarkshallen (tilsvarende Barentshallen) skilt ut som egne AS. Da Nordlysbadet åpnet var selskapsformen KF. Selv om Nordlysbadet i dag er eget AS ligger det under avdelingsleder for kultur i Alta kommune, slik at alle ansatte i badet er tilknyttet Alta kommune. Finnmarkshallen AS har de siste årene gjort store endringer med bygget og utvidet med flerbrukshall, treningsrom og klasserom som leies ut til Alta videregående skole. I tillegg har Alta IF et fotballag i 2. divisjon, som nok også har fordeler med tanke på driftsgrunnlag. Finnmarkshallen AS har 11 ansatte som jobber med å drifte og vedlikeholde anlegget. Ut fra regnskapstall fra 2020, så har både Nordlysbadet og Finnmarkshallen en solid likviditet og god økonomi. Vi har ikke gått inn i bakgrunnsmateriale og sett på hvor inntektene kommer fra for å se på tilskuddsordninger vs. kommersiell drift.

Totalt har kulturvirksomheten i Alta ca. 45 årsverk fordelt på bibliotek, kultursalen, ungdommens hus, utekontakten, Nordlysbadet, Talvik svømmehall og aktiv by. Administrativt arbeides det med allmennkultur og idrettssaker med tre ansatte i stab inklusive kulturleder. Kulturadministrasjonen er også festivalkontor for Borealis vinterfestival og koordinator for diverse andre festivaler og arrangement.

Vi har også sett på hvordan Tekniske tjenester er strukturert i Alta. Her finner vi blant annet avdelingen for miljø, park og idrett. Virksomheten utfører planlegging, utbygging og drift av kommunens friluftsområder, lekeplasser, parker, grøntområder og idrettsanlegg, herunder preparering av skiløype. Virksomheten utfører også drift og vedlikehold av lekeplasser ved skoler og barnehager i tillegg til drift av grøntområder ved alle kommunale bygg. Virksomheten Kommunale bygg tar seg av vedlikehold, forvaltning, drift og utvikling av kommunale bygg.

Det framkommer tydelig at Alta har funnet en modell for organisering og drift av sine idretts- og aktivitetsanlegg som fungerer godt både økonomisk og til å tilfredsstille forventninger fra sluttbruker, uten at vi ser at dette er direkte kopierbart til de forholdene vi i dag har i Sør-Varanger.

VEDLEGG

1 Mal oppstartssamtaler

2 Intervjuguide

3 Ansatteundersøkelsen med resultater

4 Brukerundersøkelsen med resultater

5 Regnskapstall Nordlysbadet AS og Finnmarkshallen AS

6 Regnskapstall Barentshallene KF