



Basgranskning av kultur- och fritidsnämnden 2015

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se

2015-11-25

KR-2015/0009

Handläggare, titel, telefon

Christer Lordh, 1:e revisor
011-15 17 15

Kultur- och fritidsnämnden

Basgranskning 2015

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av kultur- och fritidsnämndens verksamhet. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av rapporten vill vi särskilt lyfta följande frågor till nämnden:

- Hur följer nämnden upp verksamheten utifrån uppdragsplanens mål och ”God ekonomisk hushållning”, dvs. övergripande finansiella och verksamhetsmässiga mål?
- Hur samverkar nämnden med verksamheten i arbetet med 2016 års uppdragsplan?
- Hur ser nämndens framtida arbete med intern kontroll ut?
- Hur säkerställer nämnden att Lagen om Offentlig upphandlingen följs.

Kommunrevisionen vill ha nämndens skriftliga svar på frågor ovan senast 19 februari 2016.

KOMMUNREVISIONEN



Iréne Lindén
förtroendevald revisor



Lars Erichs
förtroendevald revisor

Revisionskontoret

2015-11-19

KR-2015/0009

Handläggare, titel, telefon
Christer Lordh, revisor
011-15 17 15

Revisionsrapport av kultur och fritidsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Ansvar och roller för avtalstecknande.....	3
4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer.....	4
5. Avslutande bedömning.....	8
Bilaga 1 Definitioner	

1. Inledning

Kommunens revisorer ska enligt revisionsreglementet i Norrköpings kommun årligen granska alla revisionsansvariga i nämnder, styrelser och utskott. Granskningen ska genomföras enligt god revisionsred i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av nämnden. Fokus i basgranskningen har varit på delegationsordningen samt avtalstecknande och efterlevande av avtal.

1.1. Revisionsfrågor

Denna basgranskning ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?
- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?
- Har nämnden en god intern kontroll?

1.2. Metod och avgränsning

Kultur- och fritidsnämnden är granskad på ett övergripande sätt vilket innebär att vi utifrån ett särskilt program granskat vissa styrande processer för nämnden. Det innebär att vi i första hand har granskat om nämnden har system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten, tillämpningen har inte granskats. Den metod granskningen bygger på är granskning av styrande dokument, stickprov och intervjuer. Samtliga tjänstemän intervjuas inte utan ett urval har gjorts för att verifiera vårt granskningsresultat. Eftersom nämnden bedömts som riskfylld (röd) har vi intervjuat förvaltningschef, controller, redovisningsekonom, ekonomiassistent samt fem enhetschefer, sammanlagt nio tjänstemän.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är sakgranskad av förvaltningen, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad av Caroline Nyman.

1.4. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfull-

mäktiges beslut om uppdrag till nämnden.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun.
- Fullmäktiges mål (Budget 2015)
- Reglementen
- Riktlinje angående behörighet att besluta om att ingå avtal för kommunens räkning. (KS-2014.4765)
- Riktlinje för upphandling och inköp. (KS 2013/0644)

2. Nämndens ansvarsområde

Kultur- och fritidsnämnden ansvarar för verksamhet inom kultur- och fritidsområdet, med undantag för Symfoniorkestern, Östgötateatern och fritidsgårdar samt skötsel av lekplatser.

Till ansvarsområdena hör bibliotek, museer och kulturskolan, skötsel och underhåll av idrotts- och friluftsanläggningar, bidrag till viss föreningsverksamhet, utdelning av kultur- och idrottsstipendier med mera.

Kultur- och fritidskontoret bistår kultur- och fritidsnämnden med förberedelser inför beslut, genomförande, uppföljningar och utvärderingar av verksamheten.

3. Ansvar och roller för avtalstecknande

Den viktigaste utgångspunkten för ansvar och roller vad gäller avtal återfinns i kommunallagen. Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen en skyldighet att utöva uppsikt över nämndernas verksamhet. Det innebär att kommunstyrelsen ansvarar för att gemensamma riktlinjer och regler finns på plats.

Nämnderna är enligt kommunallagen formellt självständiga förvaltnings- och beslutsorgan. I kommunallagen kap 6, 33-38§§ återfinns de kommunalrättsliga reglerna för delegation och verkställighet.

Gränsen mellan delegation och verkställighet har betydelse för om beslutet kan överklagas genom laglighetsprövning eller om beslutet måste anmälas. I förarbeten till lagen nämns exempel på verkställighet vara

interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration. Frågorna har karaktären av att intresse att laglighetspröva normalt inte bedöms vara särskilt stort. Beslut som fattas inom ramen för ren verkställighet är inte delegering i lagens mening och kan därför grundas på instruktioner eller befattning.

Det finns ett förbud mot s.k. blandad delegering dvs. till anställd och förtroendevald i förening. Det går inte heller att delegera till nämndens presidium om inte presidiet är ett utskott. I kommunallagen kap 6, 34§ framgår inom vilka ärenden beslutanderätt inte kan delegeras.

Behörighet att teckna avtal kan därmed ske med stöd av delegation eller inom ramen för verkställighet. När det gäller beslut som kräver delegation följer behörigheten av delegationsordningen eller i ett särskilt beslut av nämnden. Beslutanderätten inom ramen för verkställighet är inte lika tydlig, men följer i regel av arbetsgivarens instruktion för arbetet, som budgetansvar och attestordning.

4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

4.1. Styrning och ledning av verksamhet

I och med ny mandatperiod och en nämnd med flera nya ledamöter, påbörjades arbetet med uppdragsplanen i januari. Nämnden utsåg en arbetsgrupp bestående av sju av nämndens nio ledamöter. Med dokumentationsstöd från förvaltningen, arbetade gruppen själva fram den uppdragsplan som beslutades av nämnden 25 mars 2015. Förvaltningschefen och dennes ledningsgrupp var indirekt delaktiga i arbetet och då genom att nämndens arbete återkopplats till gruppen via den deltagande tjänstemannen. Utöver detta har det i samband med nämndsammanträden förts samtal mellan tjänstemän och politiker om förutsättningar och framtid.

Arbetet med uppdragsplanen har bl.a. utgått från reglemente, övergripande mål, utvärderingar av 2014 års verksamhet samt de rapporter gällande jämlik och jämställd resursfördelning som presenterades under 2013. Någon övergripande riskbedömning har inte genomförts.

Efter beslutet om uppdragsplan och i samband med att ny förvaltningschef tillträdde vidtog förvaltningens arbete med att ta fram en verksamhetsplan. I det arbetet fanns ett tydligt resonemang kring ambitionsnivåer och verksamhetens prioriteringar, vilket medfört att de intervjuade upplever att verksamhetens omfattning samspelar med tillgänglig resurs. Verksamhetsplanen var klar i maj, vilket påverkar enheternas möjlighet att nå uppdragsplanens mål. Enheterna har sedan bearbetat förvaltningens verksamhetsplan. Arbetssättet för att göra detta skiljer sig åt mellan enheterna.

Revisionskontoret

2015-11-19

Samtliga enheter genomför riskbedömningar. Dessa används sedan, tillsammans med erfarenheter och utvärderingar av föregående års verksamhet, vid planering av respektive verksamhet och aktiviteter. Någon specifik risksammanställning görs inte på respektive enhet eller centralt. Den riskbedömning som ligger till grund för uppdragsplan och internkontroll görs på förvaltningen och i dialog med internkontrollrepresentanterna.

Årets uppdragsplan relaterar måluppfyllelse till nyckelindikatorer. Flera av dessa indikatorer har inte arbetats fram i samverkan med förvaltningen och utifrån tillgänglig statistik. Det har inneburit att det inte finns historiska värden att relatera uppdragsplanens angivna nyckeltal till, vilket försenat uppföljningen av uppdragsplanens mål. Vid nämndens sammanträden rapporterar förvaltningschefen hur det ser ut på enheterna, utifrån enhetschefernas skriftliga rapporter. Avsikten är att informationen ska kompletteras med att nämnden genomför studiebesök och att det ges löpande återkoppling av genomförda åtgärder och aktiviteter.

Återrapporteringen till nämnden gällande stöd till föreningar och arbetet med verksamheter vid de anläggningar nämnden har ansvarat för, sker till stor del i form av ekonomiska och numerära nyckeltal. Hur och på vilket sätt exempelvis bidrag stimulerar barn och unga till att ta del av aktiviteter inom fritids- och idrottsområdet saknas i uppföljningen.

Planeringen av verksamhetsåret 2016 ska möjliggöra att det finns en uppdragsplan och internbudget för beslut på nämndens sammanträde 25 november. Förvaltningen återkopplar sedan uppdrag och resursanvändning på sammanträdet 16 december. På så vis är verksamhetens förutsättningar klara innan verksamhetsåret startar.

Förvaltningens internkontrollplan har tagits fram centralt och är beslutad av nämnden 27 maj. Internkontrollrepresentanterna har tillsammans med förvaltningen prioriterat väsentliga risker utifrån uppdragsplanens fokusmål. Respektive enhetschef ansvarar, enligt internkontrollplanen, för att planens kontrollpunkter löpande följs upp. Planen reglerar inte frekvensen på uppföljningen utan det är respektive kontrollansvarig som avgör detta. Resultatet av kontrollerna återrapporteras sedan till förvaltningskontrollern som i sin tur redovisar kontrollresultatet för nämnden i december. Det sker ingen samordning av hur och med vilken frekvens kontrollerna ska göras. Interkontrollrepresentanterna har vid intervju-tillfällena inte varit i kontakt med enheten eller direkt med ledningsgruppen gällande internkontroll.

På enhetsnivå kompletteras den förvaltningsövergripande planen med egna kontrollsystem. Dessa utgår från det riskarbete som enhetscheferna själva genomför.

Revisionsbedömning

Nämnden har en strukturerad uppdragsplan och internkontrollplan. Det genomförs uppföljningar och redovisningar av verksamheterna. Risk-

Revisionskontoret

2015-11-19

bedömningar görs på såväl nämnd- och förvaltningsnivå som på enhetsnivå. Gemensamt för processerna är dock att de görs utan att de fullt ut interagerar mellan de olika verksamhetsnivåerna, vilket sammantaget försvårar ett sammanhållet kvalitetsarbete.

Nämnden har inte reglerat frekvens eller vad och hur internkontrollplanens kontroller ska genomföras. I kombination med att det inte genomförts någon samordnad riskbedömningen mellan de olika verksamhetsnivåerna försvåras nämndens interna styrning.

För att utveckla nämndens styrning, ledning, uppföljning och kontroll, bör nämnden säkerställa att erfarenheter och utvärderingar från enhetsnivå och kontorsnivå sammankopplas med förvaltningens och nämndens övergripande planering och uppföljningssystem.

Nämndens styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten är i huvudsak godkänd, gul.

4.2. Styrning och ledning av ekonomi

Med utgångspunkt i 2015 års uppdragsplan och beslutad internbudget, har de ekonomiska förutsättningarna varit en viktig parameter i arbetet med 2015 års verksamhetsplan. Detta har bidragit till att enhetscheferna upplever att uppdragsplanen möter kommunens övergripande mål bra. Samtidigt framkommer i intervjuerna att den politiska ambitionen, uttryckt i uppdragsplanen, och verksamhetens bilder av vad som görs och kan göras inte är helt samstämmiga. Genom att tydligare koppla 2016 års uppdragsplan till internbudgeten är avsikten att tydliggöra nämndens styrning mot såväl finansiella som verksamhetsmål.

Den löpande ekonomiska redovisningen sker på enhetsnivå, med stöd från förvaltningsledningen. Förvaltningen har tidigare inte beskrivit sin verksamhet i en verksamhetsplan, vilket inneburit att det inte finns någon aktivt styrd koppling mellan redovisning och genomförda aktiviteter. I uppföljningsarbetet innebär det ett manuellt arbete för att koppla utfall av verksamheternas insatser till ekonomiskt utfall och prognos.

De ekonomiska återkopplingarna till nämnden beskriver det ekonomiska utfallet och prognos för helår. Sedan andra kvartalet kompletteras dessa rapporter med att enhetscheferna, via förvaltningschefen, lämnar skriftliga rapporter så kallade "senaste nytt" på nämnden.

Revisionsbedömning

Med nuvarande uppdragsplan och dess nyckeltal samt förvaltningens verksamhetsplan skapas förutsättningar för att koppla verksamhetens resultat till den ekonomiska redovisningen och ytterst till uppföljningen av den finansiella och verksamhetsmässiga måluppfyllelsen. Genom att tidigt sammanföra uppdragsplanarbetet med budgetarbetet skapas

Revisionskontoret

2015-11-19

förutsättningar för en styrning mot såväl finansiella som verksamhetsmål.

Nämndens styrning, ledning, uppföljning och kontroll av ekonomin är godkänd, grön.

4.3. Granskning av avtal

Nämnden fastställde 28 jan 2015 en delegations- och verkställighetsordning. Den reglerar att förvaltningschefen kan besluta om köpa varor eller tjänster samt teckna avtal om hyra/leasing för en period av högst 5 år avseende belopp mellan 10 basbelopp och 30 basbelopp. Någon ytterligare reglering eller möjlighet att vidaredelegera framgår inte av dokumentet.

I intervjuerna framgår att gränsdragningen mellan verkställighet och delegation inte är samstämmig. Vidare framgår vid stickprov av 12 upprättade och uppsagda avtal att det förekommer att avtal sagts upp utan stöd i delegations- och verkställighetsordningen.

Revisionsbedömning

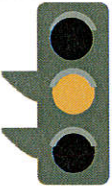
Delegations- och verkställighetsordningen reglerar ingen nedre gräns för avtalslängd, vilket medför en otydlighet gällande verkställighet vid avtalstecknande. Vidare överstiger den angivna övre gränsen på fem år den längsta avtalstid på fyra år som, enligt 5 kap 3 § LoU, är den längsta tid ett ramavtal får löpa om det inte finns särskilda skäl. Det finns i delegationsordningen ingen reglering gällande uppsägning av avtal.

Ett regelbundet återkommande resonemang kring verkställighet och delegation skulle minska osäkerhet och ytterst avvikelser från delegations- och verkställighetsordning vid köp av varor och tjänster.


5. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

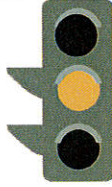
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

 <p>Gul</p>	<p>Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>För att utveckla styrning, uppföljning och ledning bör nämnden säkerställa att erfarenheter från enhetsnivå och kontorsnivå sammankopplas med förvaltningens och nämndens övergripande planering och uppföljningssystem.</p>
--	---

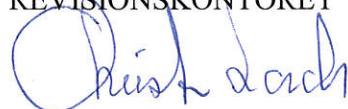
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

 <p>Grön</p>	<p>Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin är tillräcklig.</p> <p>Genom att tidigt sammanföra uppdragsplanarbetet med budgetarbetet skapas förutsättningar för en styrning mot såväl finansiella som verksamhetsmål.</p>
---	---

Har nämnden en god intern kontroll?

 <p>Gul</p>	<p>Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig.</p> <p>Nämnden bör se över delegations- och verkställighetsordningen så att den samspelar med LoU.</p>
--	--

REVISIONSKONTORET



Christer Lordh
sakkunnig revisor

Bilaga 1 Definitioner

För att underlätta samtal och förståelse av vår bedömning graderas vår analys efter den betydelse vi tillmäter de brister vi funnit. Vi har valt att använda oss av trafikljusmodellen som även kommunen använder sig av för att bedöma måluppfyllelsen i verksamhetsberättelserna. Det är viktigt att poängtera att valet av färg endast innebär att vi önskar uppmärksamma nämnden på ett område och att det inte är att betrakta som en betygsättning. Avsikten är att underlätta nämndens eget förbättringsarbete och möjliggöra för nämnden att ta sitt revisionsansvar.

Rött ljus innebär i normalfallet att vi funnit brister som har en stor påverkan på nämndens förmåga att uppnå en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Det kan också innebära att nämnden inom ett specifikt område behöver åtgärda en brist som om den kvarstår får stora konsekvenser för nämndens arbete.

Gult ljus innebär att vi har identifierat brister som nämnden behöver åtgärda och hålla sin uppmärksamhet på. Bristen uppfyller inte kriterierna för rött ljus men påverkar negativt nämndens förmåga att ha en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Nämnden ska därför uppmärksamma och korrigera dessa brister så att de inte förvärras.

Grön ljus innebär att vi inte har några frågetecken eller att de brister vi ser är av marginell karaktär. De kommentarer vi ger är av sådan karaktär att de ska ses som stöd i nämndens ordinarie förbättringsarbete.