

Kommunrevisorerna granskar

UMEÅ KOMMUN
KULTURNÄMNDEN

Grundläggande granskning 2023



1. Inledning och bakgrund

Revisorerna är kommunfullmäktiges organ för kontroll och ansvarsprövning av styrelser och nämnder. Revisorerna ska årligen granska verksamheten inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed. Enligt kommunallagen (12. kap 1 §) är revisionens uppgift att pröva om:

- Verksamheten sköts ändamålsenligt
- Verksamheten ur ekonomisk synvinkel sköts tillfredsställande
- Räkenskaperna är rättvisande
- Den interna kontrollen är tillräcklig

Revisorernas årliga granskning består av såväl en grundläggande granskning som av ett antal fördjupade granskningar. Den grundläggande granskningen är den löpande granskning som varje år genomförs avseende styrelse och nämnder, och består av tre delar:

- Granskning av delårsrapport och årsredovisning
- Granskning av måluppfyllelse
- Granskning av intern styrning och kontroll

Den grundläggande granskningen är till sin karaktär en fortlöpande insamling av fakta och iakttagelser. Granskningen ska ge underlag för att bedöma styrelsens och nämndernas styrning, uppföljning och kontroll, säkerhet i redovisningssystem och rutiner samt måluppfyllelse, för att kunna uttala sig i ansvarsfrågan. Den grundläggande granskningen kommer att fortgå fram till revisionens slutliga bedömningar i revisionsberättelsen rörande 2023.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Den grundläggande granskningen är en översiktlig granskning som syftar till att bedöma om styrelse och nämnder har en tillräcklig struktur för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Detta för att säkerställa att de lever upp till de mål och beslut som fullmäktige fastställt.

Den grundläggande granskningen syftar därmed till att ge en översiktlig bild av styrelse och granskade nämnder och en tillräcklig grund för de bedömningar som görs inför ansvarsprövningen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag?
- Har nämnden säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?
 - Vidtar nämnden åtgärder vid eventuella avvikelser?
- Har nämnden en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?
- Är nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga?

1.2 Avgränsningar

Granskningen avser kulturnämnden och är avgränsad till verksamhetsåret 2023. Granskningen färdigställs och avslutas därmed först efter att styrelse och nämnder behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2023.

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725)
- Strategisk plan 2016–2028
- Riktlinjer för aktiverade styrning (2021-03-09)
- Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2021–2024
- Riktlinjer för intern styrning och kontroll (2011-09-26)
- Nämndernas reglementen

1.3.1 Reglemente för kulturnämnden

Enligt kulturnämndens reglemente består nämndens grunduppdrag att svara för kommunens uppgifter inom folkbibliotek, skolbiblioteksservice, konstverksamhet, kulturskola, kvinnohistoriskt museum, kultur i skolan, kultur för seniorer, arrangemang i Väven och kommungemensamma arrangemang.

1.3.2 Kommunspecifik styrmodell

Umeå kommun specificerar sin styrmodell i Riktlinjer för aktiverande styrning i Umeå kommun, antaget av kommunfullmäktige 2021-03-09. Riktlinjen ska tillämpas av Umeå kommuns nämnder och helägda bolag.

Riktlinjerna fastslår att verksamheten i nämnder/styrelser ska utgå från tilldelat grunduppdrag. Inom ramen för tilldelat grunduppdrag har nämnder/styrelser möjlighet att utifrån sina specifika förutsättningar och behov fastställa hur verksamhetsstyrning och uppföljning ska utformas. Detta innebär att varje nämnd och styrelse inom grunduppdragets ramar, lagstiftning, övriga direktiv och riktlinjer från kommunfullmäktige har mandat att besluta om mål, uppdrag och aktiviteter för sina egna verksamheter.

Uppföljning av grunduppdraget sker årligen genom att nämnd och styrelse bedömer i vilken omfattning nämnden eller styrelsen verkställt grunduppdraget och rapporterar sagda bedömning till kommunstyrelsen som sammanställer inför hantering i kommunfullmäktige.

Utöver grunduppdraget har nämnder och styrelser att förhålla sig till kommunfullmäktiges inriktningsmål. Inriktningsmål kan destinerats till namngivna nämnder och bolag som:

- särskilt ska prioritera arbete med just detta inriktningsmål
- bedöms ha de reella förutsättningar som krävs för att inriktningsmålet ska uppnås

Nämnder och styrelser har även att förhålla sig till specifika tilläggsuppdrag som kan tilldelas av kommunfullmäktige i samband med fastställande av planeringsdirektiv och budget.

1.3.3 Planeringsprocess och uppföljning

Efter kommunfullmäktiges beslut om samtliga nämnders och inriktning under juni månad ska nämnder/styrelser anta verksamhetsplaner och en internbudget inför kommande verksamhetsår. Verksamhetsplaner och nämndbudget ska beskriva hur nämnder avser verkställa:

- Nämndens grunduppdrag och övriga åtaganden enligt kommunfullmäktiges reglemente
- Mål och tilläggsuppdrag ställda till nämnd i beslutade planeringsdirektiv och budget

Nämnden genomför därefter verksamheten i enlighet med upprättad och fastställd verksamhetsplan och nämndbudget.

Nämnder och styrelser ska kontinuerligt följas upp. Detta i syfte för att följa måluppfyllelse av verksamheternas kvalitet och utveckling. Uppföljningen ska bland annat ske genom:

- Verksamhetsuppföljning genom månads, tertial och årsbokslut
- Uppföljning av internkontroll

1.3.4 Riktlinjer för internkontroll

Kommunens dokument för riktlinjer för intern kontroll som antogs i september 2011, specificerar att kommunens samtliga verksamhetsområden ska tillämpa dessa riktlinjer. I dokumentet framgår att följande moment ska tillämpas av verksamheterna:

Risakanalys

En riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk att verksamheterna inte bedrivs enligt lagar och regler samt verksamhetens krav.

Kontrollåtgärder

Vid behov ska åtgärder tas utifrån resultatet av riskanalysen som förhindrar att verksamhetens krav inte uppfylls.

Uppföljning

Verksamheterna ska systematiskt och regelbundet följa upp, bedöma och avrapportera den interna kontrollen.

Dokumentation

Risakanalysen, kontrollåtgärder samt uppföljningen och bedömningen ska dokumenteras.

Rapportering

I samband med inrapportering av bokslut ska nämnderna/styrelserna rapportera till kommunfullmäktige huruvida deras internkontroll har varit tillräcklig.

1.3.5 Kommunfullmäktiges tilläggsuppdrag

Fullmäktige tilldelade kulturnämnden ett tilläggsuppdrag för 2023:

- Tilläggsuppdrag 2022:9: Kommunfullmäktige ger tekniska nämnden tillsammans med kulturnämnden i uppdrag att utreda olika alternativ gällande kulturskolans behov av långsiktiga lokaler. Alternativen ska belysa ekonomiska konsekvenser ur både fastighets- och verksamhetsperspektiv, samt eventuella andra verksamhetsmässiga konsekvenser. Dialog

med andra nämnder och förvaltningar ska också ske för att studera eventuella möjligheter till samlokalisering med kommunens andra verksamheter.

1.4 Genomförande

Den grundläggande granskningen har genomförts av de förtroendevalda revisorerna tillsammans med sakkunnigt stöd från EY. Granskningen har genomförts genom dialogmöten, bedömning av styr- och uppföljande dokument samt protokollsgranskning.

Dialogmöten

Revisorerna genomför dialogmöten med styrelse och nämnders presidier under våren 2023. Dialogmöte genomförs med hela styrelsen och nämnder (förutom PN, BRN och VN) under höst/vinter 2023. Frågeställningarna vid dialogen utgår från de områden som identifierats i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys.

Dokumentstudier

För att få en helhetsbild av styrelsens/nämndens arbete, kompletteras dialogen med insamling, genomgång och analys av relevanta styr- och uppföljningsdokument (budget, reglemente, uppdragsplan, verksamhetsuppföljning per T1, T2 och årsbokslut, riskanalys, internkontrollplan etc.).

Protokollsgranskning

De förtroendevalda revisorerna följer styrelse och nämnder löpande, utifrån sina bevakningsansvar för nämnder, genom bland annat protokollsgranskning. Bevakningen rapporteras löpande på revisorernas sammanträden.

Protokollsgranskningen syftar bland annat till att revisorerna ska få en god uppfattning om vad som tas upp och beslutas i styrelse och nämnder, dess följsamhet till mål och uppdrag samt att notera viktiga iakttagelser utifrån såväl genomförd riskanalys som hur nämnden agerar vid eventuella avvikelser eller i övrigt utför sin styrning, uppföljning och kontroll.

De förtroendevalda revisorernas iakttagelser och bedömningar som görs utifrån protokollgranskningen dokumenteras i avsnitt 2.4.

Analys, bedömning och rapportering

När verksamhetsåret är slut, sammanställs resultatet och en sammanfattande analys och bedömning görs. Detta sammanställs i en rapport per nämnd. Den slutliga rapporten sammanställs först efter att respektive styrelse/nämnd behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2023. Detta för att säkerställa att granskningen omfattar hela granskningsåret.

2. Resultat av granskningen

2.1 Styrning och uppföljning av verksamhet

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens verksamhetsstyrning och uppföljning under 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Beslutat om verksamhetsplan där det framgår hur nämnden planerar att verkställa: <ul style="list-style-type: none"> - Grunduppdrag - Inriktningsmål - Ev. tilläggsuppdrag 	✓	2022-11-30 § 70 Verksamhetsplanen innehåller <ul style="list-style-type: none"> • Planering för genomförandet av sitt grunduppdrag • Nämndens inriktningsmål • Ett tilläggsuppdrag från fullmäktige
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i tertialrapporter	✓	2023-05-25 § 37, tertial 1 2023-09-28 § 53, tertial 2 Nämnden prognostiserar enligt den andra tertialrapporten att: <ul style="list-style-type: none"> • I hög grad uppfyllt sitt grunduppdrag Inriktningsmålen följs upp genom hur nämnden har arbetat för målets uppfyllnad. Nämnden har vid tid för den andra tertialrapporten delvis genomfört sitt tilläggsuppdrag.
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i en årsrapport	✓	2024-02-22
Har nämnden: <ul style="list-style-type: none"> - Uppfyllt sitt grunduppdrag - Genomfört aktiviteter inom inriktningsmålen - Genomfört tilldelat tilläggsuppdrag 	✓	Nämnden bedömer att ha uppfyllt sitt grunduppdrag. Nämnden redogör i årsrapporten för vilka aktiviteter som genomförts för att nå inriktningsmålen. Nämndens arbete med tilläggsuppdraget anges vara påbörjat.
Bedömning av grunduppdrag, inriktningsmål och ev. tilläggsuppdrag kan styrkas med relevanta underlag	—	Nämnden redogör för samtliga uppdrag och motiverar översiktligt sin bedömning till grunduppdragets uppfyllnad. Vilka underlag nämnden har använt för sin bedömning av grunduppdraget framgår inte.
Vidtagit åtgärder vid indikationer på avvikelser från grunduppdrag, inriktningsmål och ev. tilläggsuppdrag	ET	Nämnden har inte rapporterat väsentliga avvikelser.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.1.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag. Bedömningen baseras på att nämnden har antagit en verksamhetsplan och följt upp den via tertialrapporter samt årsrapport. Vi noterar dock att nämnden endast påbörjat sitt tilläggsuppdrag och inte slutfört det under 2023. Nämnden bedömer att den i *hög grad* har uppfyllt sitt grunduppdrag. Hur nämnden gör denna bedömning framgår inte tydligt. Nämnden redogör i årsrapporten för vilka aktiviteter som genomförts för att nå inriktningmålen. Uppföljning av inriktningsmål sker dock, i enlighet med kommunens styrmodell, inte till nämnd utan av respektive programstyrgrupp. För att nämnden ska ha förutsättningar att vidta åtgärder vid eventuella avvikelser bedömer vi dock att nämnden bör säkerställa att den får del av genomförd uppföljning efter att den hanterats i kommunstyrelsen.

2.2 Styrning och uppföljning av ekonomi

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens ekonomistyrning och uppföljning under 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Upprättat en budget för innevarande år inom tilldelad ram	✓	2022-11-30 § 70
Följt upp ekonomin i tertialrapporter	✓	2023-05-25 § 37, tertial 1 2023-09-28 § 53, tertial 2 Nämnden prognostiserar enligt den andra tertialrapporten ett överskott med 0,5 mnkr för helåret.
Följt upp ekonomin i en årsrapport	✓	2024-02-22
När måluppfyllelse avseende ekonomi (inkl. budget)	✓	Nämnden redovisar ett överskott med 5 tkr.
Vidtagit åtgärder vid indikationer på bristande måluppfyllelse avseende ekonomi	ET	Ej tillämplig för bedömning. Nämnden redovisar ett överskott.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.2.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat. Bedömningen baseras på att nämnden har antagit en budget och följt upp den via tertialrapporter samt årsredovisning. Bedömningen baseras även på att nämnden redovisar ett överskott.

2.3 Intern kontroll

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens internkontroll under 2023.

Kontrollpunkt		Kommentar/hänvisning till protokoll
---------------	--	-------------------------------------

Beslutat om internkontrollplan	✓	2022-11-30 § 71
Värderat identifierade risker	✓	Internkontrollplanen innehåller en riskanalys.
Internkontrollplanen tydliggör - vilka risker som ska kontrolleras - kontrollmetod - vem som är ansvarig för kontroll - när i tid kontroll sker	✓	Samtliga punkter framgår i internkontrollplanen.
Följt upp internkontrollplanen	✓	2023-05-25 § 39, tertial 1 2023-09-28 § 54, tertial 2 2023-02-22
Vidtagit åtgärder vid identifierade brister	✓	Uppföljningen av planen redogör för vilka åtgärder som vidtagits.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.3.1 Bedömning

Vi bedömer att nämndens arbete med intern kontroll har bedrivits på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att nämnden har antagit en internkontrollplan med riskanalys och följt upp den. Bedömningen baseras även på att uppföljningen av planen visar vilka åtgärder som vidtagits vid identifierade brister.

2.4 Beslutsunderlag och protokoll

Nedan redogörs för de förtroendevalda revisorernas iakttagelser och bedömningar avseende nämndens beslutsunderlag och protokoll under 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Nämndens beslutsunderlag och protokoll är tydliga	✓	Nämndens beslutsunderlag och protokoll är tydliga

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

3. Sammanfattade bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån vår översiktliga granskning av kulturnämnden är att nämnden har säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Vidare bedömer vi att nämnden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll. Vi grundar vår bedömning på följande:

Revisionsfråga	Bedömning	Motivering
Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag?	Ja	Vi bedömer att nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag. Bedömningen baseras på att nämnden har antagit en verksamhetsplan och följt upp den via tertialrapporter samt årsrapport. Nämnden bedömer att den har uppfyllt sitt grunduppdrag. Hur nämnden gör denna bedömning framgår inte tydligt. Vi noterar att nämnden inte slutfört sitt tilldelade tilläggsuppdrag under 2023.
Har nämnden säkerställt att en tillräcklig styrning, uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?	Ja	Vi bedömer att nämnden har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat. Bedömningen baseras på att nämnden har antagit en budget och följt upp den via tertialrapporter samt årsredovisning. Bedömningen baseras även på att nämnden redovisar ett överskott.
Har nämnden en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?	Ja	Vi bedömer att nämndens arbete med intern kontroll har bedrivits på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att nämnden har antagit en internkontrollplan med riskanalys och följt upp den. Bedömningen baseras även på att uppföljningen av planen visar vilka åtgärder som vidtagits vid identifierade brister.
Är nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga och ändamålsenliga?	Ja	Nämndens beslutsunderlag och protokoll är tydliga

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kulturnämnden att:

- Tydliggöra på vilka grunder nämnden bedömer om grunduppdraget uppfylls eller inte
- Säkerställa att den får del av den programuppföljning som återrapporteras till kommunstyrelsen (för de inriktningsmål som är destinerade till nämnden).

Umeå mars 2024

Samuel Larsson
Verksamhetsrevisor, EY

Max Stenman
Verksamhetsrevisor, EY

Bilaga 1. Utökad kartläggning av kulturnämnden

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunens kulturnämnd ansvarar för driften av vissa typer av lokaler. Sen ett antal år tillbaka tillämpar kommunen inte interndebitering och revisionen har vid flertalet tillfällen blivit uppmärksam på att vissa nämnder upplever problem att de inte blir ersatta för det slitage som användandet medför. Det riskerar i sin tur bidra till att nämnderna inte har medel att utveckla verksamheten och genomföra nödvändiga investeringar.

1.2 Syfte och metod

Syftet med utökade grundläggande granskningen har varit att kartlägga hur det kommuninterna nyttjandet av kulturnämndens anläggningar har utvecklats under senare år, samt vilka merkostnader detta har medfört. Granskningsinsatsen har varit översiktlig.

2. Iakttagelser

2.1 Övergripande roll- och ansvarsfördelning för kommunens fastigheter

Ytterst regleras området av Umeå kommuns lokalförsörjningsdirektiv (reviderad av KF 2011-01-26)¹. Roll- och ansvarsfördelningen bygger på att Fastighet inom tekniska nämnden äger kommunens fastigheter, är ansvarig för kommunens lokalförsörjning och lokalanvändning. Tekniska nämnden ansvarar och bekostar också vakanser i beståndet. I ägandeskapet ingår att förvalta kommunens fastighetsbestånd, upplåta lokaler och bostäder åt kommunens verksamheter och i förekommande fall externa hyresgäster. I förvaltarskapet ingår att följa kapitalbevarande krav och verksamheternas efterfrågade lokalkvalitet. I detta ingår drift och skötsel, planerat underhåll, försörjning med el, värme och vatten samt övrig fastighetservice till kommunens lokalbrukare.

Lokalbrukande nämnders ansvar är att bära kostnaderna för nyttjande av lokaler och lokalanknuten service. Dessa nämnder ska också planera sina behov av lokaler och bostäder för sin verksamhet genom att upprätta långsiktiga lokalförsörjningsplaner.

Kommunstyrelsens arbetsutskott antog år 2016 ett dokument som beskriver ansvarsfördelningen i Umeå kommuns egna fastigheter. Den generella principen är att Fastighet ansvarar för mark, byggnader, installationer och fast inredning som kan relateras till fastighetens basfunktion. Hyresgästen ansvarar för inredning som relateras till verksamheten i den specifika lokalen. Enligt gränsdragningslistan ansvarar hyresgästen i regel för städning av de lokaler som hyrs, med undantag för driftutrymmen.

2.2 Ansvarsfördelningen regleras vidare i reglementen

I tekniska nämndens reglemente framgår att nämnden ska ha ett helhetsansvar för kommunens lokalförsörjning. Detta avser planering, förvaltning och utveckling av verksamheternas lokaler samt boende för sociala behov. Nämnden ansvarar också för planering och byggande av kommunala fastigheter och anläggningar.

¹ KF beslutade 2023-12-18 om en ny fastighetspolicy för kommunen. KF beslutade också att ge tekniska nämnden i uppdrag att uppdatera lokalförsörjningsdirektiven utifrån den fastställda fastighetspolicyen

Kulturnämnden svarar bland annat för folkbibliotek, skolbiblioteksservice, kvinnohistoriskt museum samt depåbibliotek.

2.3 Ansvar för städning

Intervjuade inom kulturnämnden uttrycker att gränsdragningen avseende städning i vissa fall är otydlig inom kommunen. Tidigare hade nämnderna budget för att upphandla städ till sina lokaler, men sedan ansvaret för städ överfördes till tekniska nämnden har nämnderna inte längre budget för detta.

I december 2022 beslutade tekniska nämnden om servicenivåer för städ- och verksamhetsservice. Här konstaterar nämnden att det behövs ett nära samarbete med verksamheterna för att lokalvården ska hålla god standard. Enligt tekniska nämndens beslut förs vissa insatser över på andra nämnder, exempelvis sanering av avföring, blod och kräk. Tekniska nämnden ansvarar fortfarande för resterande delar. Enligt intervjuade har detta medfört att det är otydligt vilka som faktiskt ansvarar för städning och att nämnderna har ett utökat ansvar som de inte har täckning för i budgeten.

3. Slutsats

Det har inte varit möjligt att kartlägga andra förvaltningars nyttjande av kulturnämndens lokaler och de merkostnader detta medför. Kulturnämnden upplåter inte lokaler åt andra förvaltningar, utan nämndens lokaler är öppna för alla. Det finns inte heller någon statistik som visar nyttjande av kulturnämndens lokaler på den detaljnivån.

Vi konstaterar att det finns viss otydlighet i kommunen avseende ansvar för städning av lokaler.

Max Stenman, EY