

2024-02-21

Vårt diarienummer
KR 2023/0012

Gransknings PM

Grundläggande granskning 2023

Kultur- och fritidsnämnden

Februari 2024

Postadress

Norrköpings kommun
Revisionskontoret
601 81 Norrköping

Besöksadress

Dalsgatan 14

Telefon

011-15 17 99

E-post

revisionskontoret@norrkoping.se

Internet

www.norrkoping.se/revision

Granskning av kultur- och fritidsnämnden

Vi vill inledningsvis lyfta fram i denna PM att den är skriven i form av en avvikelserapportering. Det pågår och görs ett kontinuerligt arbete i riktning mot att förbättra och utveckla nämndens arbete vilket inte synliggörs här. Arbetet sker i en kontext mot en alltmer omfattande lagstiftning och normering.

Denna granskning ingår som en del i revisorernas grundläggande granskning av kultur- och fritidsnämnden. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

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

Den metod som granskningen baseras på är systematiska dokumentstudier samt intervjuer. Denna PM är sakgranskad av de som intervjuats och kvalitetssäkrad vid revisionskontoret.

De bedömningsgrunder som har bildat underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut.

I granskningen har följande revisionskriterier används:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag m.fl).
- Fullmäktiges mål (Budget 2023), KS 2021/10589
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, KS 2022/0636
- Reglemente för kultur- och fritidsnämnden, KS 2022/0636
- Riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2021/0476.
- Nämndens årliga arbete med uppdragsplan, KS 2022/1014
- Riktlinjen för intern styrning och kontroll, KS 2019/0608
- Attestreglemente, KS 2019/1492
- Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2015/0144

Sammanfattning

Granskningsområde	Bedömning	Kommentar
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillfredsställande?		Vår bedömning är att nämnden har en i huvudsak tillfredsställande ledning och styrning av verksamheten inom de områden vi granskat.
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillfredsställande?		Vår bedömning är att nämnden har en tillfredsställande ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin inom de områden vi granskat.
Har nämndens en tillräcklig intern kontroll?		Vår bedömning är att nämnden har en i huvudsak tillräcklig ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden vi granskat.
<p>Samlad bedömning Nämndens verksamhet bedöms ha skett på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt samt med tillräcklig intern kontroll. Nämndens verksamhet bedöms ha skett på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Inför 2024 är nämndens åtgärdsbeslut med anledning av uppföljning och kontroll väsentligt för att styrningen ska ske i önskad riktning för nämnden.</p> <p>Rekommendationer För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer till nämnden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efterfråga mer analys och förslag till åtgärdsbeslut på uppföljning av uppdragsplan och internkontrollplan i huvudsak. • Formulera uppföljningsbara mål så kallade måluppfyllelser eller indikatorer för nämnden. Det underlättar uppföljning mot mål. • Utveckla arbetet med riskanalys och säkerställ i dokumentationen att riskerna hanteras. Det kan ske i internkontrollplan eller på annat sätt. 		
Bedömningskriterium Grön	Nämnden/styrelsen har en tillfredsställande/tillräcklig ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden vi granskat.	
Bedömningskriterium Gul	Nämnden/styrelsen har en i huvudsak tillfredsställande/tillräcklig ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden vi granskat.	
Bedömningskriterium Orange	Nämnden/styrelsen har en delvis tillfredsställande/tillräcklig ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden vi granskat.	
Bedömningskriterium Röd	Nämnden/styrelsen har inte en tillfredsställande/tillräcklig ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden som vi granskat.	

1. Granskningsiakttagelser: Basfrågor

	Bedömning	Iakttagelser
Har nämnden fastställt en uppdragsplan som följer styrmodellen?		<p>Nämnden har i sin uppdragsplan angett vilka planer och styrande dokument de tagit hänsyn till när uppdragsplanen utformats. I uppdragsplanen finns en tidplan och de har även informerats om den verksamhetsplan som kontoret utarbetat. Uppdragsplanen är fastställd i nämndens marsmöte och bearbetad av en arbetsgrupp utsedd av den nya nämnden.</p> <p>Enligt Internbudget 2023 (dok) har internkontrollplanen och uppdragsplanen processats parallellt, internbudgeten processades i egen ordning. I marsmötet genomförs omfördelning och justering i budgeten för att anpassa till målen. I uppdragsplanen anges de ekonomiska förutsättningarna och att mål/medel är anpassade till varandra. Vid brist på medel gäller att nämnden ser över och anpassar målen/ambitionen. Vid delår görs inte en bedömning av om målet kommer nås på helåret eller inte samt vad som behövs för att målet ska vara uppfyllt på helår. Det gör att nämnden inte kan fatta beslut om omfördelning för att nå de mål de prioriterar.</p>
Har nämnden fastställt uppföljningsbara mål kopplade till kommunfullmäktiges mål?		<p>Målen i uppdragsplanen har en koppling till de övergripande målen i fullmäktiges budgethandling. Nämnden har därefter sju uppdrag till kontoret under mandatperioden. Dessa har ett tydligt utvecklingsfokus för verksamheten. Det saknas kriterier som anger effekten som målen ska ha, de mål som tagits mäts i huvudsak på antal aktiviteter som behöver göras för att nå målen. Nämnden har därför svårt att avgöra i vilken utsträckning de valda aktiviteterna har den effekt på målet som de antar och hoppas. Nämnden rekommenderas att fundera över vilken effekt de vill se från de insatser som görs för att nå målet.</p>
Nämndens äskade budget och interndrifts-budgetens fördelning samspelar och tar hänsyn till uppdragsplanens fastställda mål och uppdrag?		<p>I nämndens budgethandling framgår hur budgetprocessen skett. Under året har omfördelningar och justeringar gjorts för att anpassa budgeten till uppdragsplanen. Nämndens fördelning bedöms samspela med uppdragsplanen och under året har nämnden fattat omfördelningsbeslut utifrån behov.</p>
Har nämnden antagit och följt upp en investeringsplan/budget?		<p>Samtidigt som nämnden äskar budget 2023 görs även ett investeringsäskande. Varje nämnsammanträde får nämnden också en presentation över investeringarna och hur långt de kommit samt vilka medel som är kvar eller om något dragit över.</p>

2. Granskningsiakttagelser: Uppföljning, styrning och kontroll

	Bedömning	Iakttagelser
Har nämnden följt upp uppdragsplanen och vidtas åtgärder?		Nämnden får inte uppföljningen på ett sådant sätt att det framgår vad nämnden behöver fatta åtgärdsbeslut om. På delår borde detta göras eftersom då kan nämnden agera för att bättre nå målen på helår och fördela resurser dit där de behövs för att nå målen. Den redovisning som sker på delår är bristfällig i analys och är huvudsakligen en uppräknig över olika aktiviteter som gjorts och som bedöms leda till att målen nås på sikt. Det gör det svårt för nämnden att avgöra vilket behov av styrning som finns på grundval av den rapportering de får. Nämnden behöver begära en fyllig analys med förslag till åtgärder för att nå målen på helår.
Är nämndens uppföljning av ekonomin tillräcklig och ändamålsenlig?		Nämnden får en god redovisning av ekonomin från kontoret och det finns med förslag till åtgärder. Nämnden fattar beslut på åtgärderna och återkoppling sker till nämnden. Bedömningen är också att nämnden får såväl verkligt utfall som prognoser presenterade för sig.
Har internkontrollplanen för året följts upp och vidtas åtgärder?		Nämnden får en fyllig rapport där förslag till åtgärder framgår klart och tydligt. Det som saknas är att nämnden fattar beslut om åtgärder kopplade till uppföljningen. I protokollet står att nämnden godkänner uppföljningen. I praktiken genomförs åtgärderna av kontoret, men det är nämndens internkontrollplan som följs upp och därför behövs aktivt beslut i nämnd.
Finns en aktuell förteckning över attestanter och tillämpas den?		Det finns rutiner för att säkerställa att attestreglerna tillämpas korrekt. Utbildning av regleverk och system görs systematiskt. Det görs även stickprov för att säkerställa att attesterna sker korrekt. Nämnden behöver dock säkerställa dokumentationen av dessa stickprov så att det finns en spårbarhet.
Finns en fungerande kommunikation om styrning och kontroll mellan nämnden och verksamheten?		Under 2023 har rutiner och arenor för en tillfredsställande dialog om styrning av verksamhet och ekonomi funnits på plats och fungerat. Det är viktigt att detta även i det nya kontoret kommer på plats tidigt för en tydlig styrning från nämnden.
Har nämnden fått årsprognos om måluppfyllse om verksamheten?		Nämnden får en uppföljning av uppdragsplanens mål på delår, den uppföljningen redovisar inte utvecklingen av målen på helårsbasis dvs prognos. Det leder till att nämnden får svårt att fatta beslut för att kunna nå målen till helår. Om en prognos av målen görs kan nämnden omfördela och fatta beslut för att om möjligt nå målen på helår, detta sker inte. Det kan göras genom att analysera möjligheten att nå målet och vad som behövs för att nå målet på helår.
Säkerställer nämnden roller, ansvar och befogenheter i nämndens verksamheter?		Nämnden har fastställt en delegationsordning som de uppdaterar vid behov under året. Det nya tillväxt och utvecklingskontoret har startat 1 januari 2024 och både tillväxt och utvecklingskontoret samt samhällbyggnadskontoret har verksamheter som svarar mot nämnden. Under 2023 har nämnden därutöver fått överta fritidsgårdsverksamhet. Sammantaget innebär det att rollfördelningen och rapporteringsvägarna kan upplevas otydliga till följd av att organisationen är ny.

3. Granskningsiakttagelser: Riskanalys och hantering av risker

	Bedömning	Iakttagelser
Har nämnden genomfört en riskanalys över oönskade situationer kopplade till verksamhetens mål, uppdrag, lagar, resurser/ekonomi, processer och rutiner?		Nämnden har i oktober 2023 genomfört en riskanalys för att säkerställa de risker som eventuellt kan uppstå kopplat till att nämnden delar kontor med andra nämnder. Nämndens internkontrollrepresentanter är delaktiga i att identifiera riskerna. De risker som är framtagna är relevanta risker, risker tillkommer och risker kvarstår mellan år och värderas om. Det finns också en tydlig beskrivning av varje risk och det framgår varför risken bedömts som den har gjorts, det skapar en kontinuitet och gemensam förståelse. Det är dock otydligt i riskanalysen om de lägre prioriterade riskerna släpps helt eller om någon form av åtgärd satts in som tar bort risken så att nämnden kan acceptera den kvarvarande risken. Nämnden kan bli ännu mer delaktiga i riskanalysen och aktivt påverka riskernas värdering, hantering och identifiera risker.
Har nämnden tagit ställning till hantering av risker i sin riskanalys?		Nämnden har inte dokumenterat riskresponser på samtliga sina risker. De risker som inte är en del av IK planen behöver kommenteras varför de inte tas med och hur de hanteras. Att en risk inte kontrolleras kan bero på att de tex eliminerats helt till följd av en åtgärd. De övriga risker som minimerats, reducerats eller delas behöver kommenteras. Nämnden behöver arbeta mer med hantering av risker i riskanalys och IK plan.
Bedömer vi att nämndens internkontroll fångar upp nämndens väsentliga riskområden?		Till stor del täcker riskanalysen nämndens risker, jag saknar en tydlighet kring varför internkontrollplanen inte innehåller högt värderade risker. I nämndens riskanalys saknas hanteringen av risken. En risk som identifieras behöver åtgärdas dvs hanteras, den hanteringen kan innebära att den inte kontrolleras vidare. Om en risk inte återfinns på internkontrollplanen bör de uteslutas därför att de hanteras på annat sätt, inte för att de är lågt värderade, de är ju ändå en risk. Dokumentationen av detta saknas.

Bilaga 1 Definitioner

Enligt kommunallagen ska revisorerna bedöma om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Enligt god revisionsed innebär detta att:

- verksamhetens resultat lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten,
- verksamheten klarar att genomföra sitt uppdrag med tillgängliga resurser,
- styrelsen och nämnden har en styrning och uppföljning mot mål och beslut,
- verksamheten bedrivs med god ekonomisk hushållning utifrån fullmäktiges beslut.

Enligt kommunallagen ska revisorerna även bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig. Enligt god revisionsed innebär det att det finns systematiskt ordnade kontroller i organisation, system, processer och rutiner, som på en rimlig nivå säkerställer att:

- verksamheten lever upp till målen och är kostnadseffektiv,
- informationen om verksamheten och om den finansiella rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig,
- de regler och riktlinjer som finns för verksamheten följs.

I vår granskning bedöms ovanstående med hjälp av följande bedömningskriterier, som återfinns och uttolkas i Skyrevs¹ vägledning². Det är viktigt att i sammanhanget poängtera att bedömningen gäller utifrån det aktuella året och granskningen, den kan därför variera mellan åren.

Bedömningskriterier

När granskningen inte visar på några väsentliga brister upplyser sakkunnig om detta i rapporten. De kommentarer vi ger är av sådan karaktär att de ska ses som ett stöd i nämndens ordinarie förbättringsarbete och följande skrivning används:

- Vår bedömning är att nämnden/styrelsen har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden vi granskat.

När granskningen däremot visar på vissa förbättringsområden och avvikelser av den karaktären att det finns frågetecken av mindre allvarlig art är rekommendationerna till för kvalitetsförbättring. Följande skrivning används:

- Vår bedömning är att nämnden/styrelsen i huvudsak har en tillfredsställande ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden vi granskat.

När granskningen visar på mer brister och avvikelser som behöver åtgärdas eftersom det påverkar nämndens styrning och intern kontroll negativt är rekommendationerna vägledande. Nämnden behöver därför uppmärksamma och korrigera dessa brister så att de inte förvärras eller kvarstår. Följande skrivning används:

- Vår bedömning är att nämnden/styrelsen delvis har en tillfredsställande ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden vi granskat.

När granskningen visar på allvarliga brister med en stor påverkan på nämndens förmåga att uppnå en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten behöver dessa korrigeras. Om bristen inte korrigeras utan kvarstår kan det få stora konsekvenser för nämndens arbete. Följande skrivning används:

- Vår bedömning är att nämnden/styrelsen inte har en tillfredsställande ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden som vi granskat. Nämnden/styrelsen behöver därför åtgärda och korrigera följande brister...

¹ Skyrev är yrkesförening för sakkunniga revisorer, de utarbetar normerande revisionsmetoder för sakkunniga. www.skyrev.se

² Vägledning nr 6, Vägledning grundläggande granskning 2022.