



NORRKÖPING

Kommunrevisionen

Revisionskrivelse

1(1)

2020-11-26

KR 2020/0012

Kultur- och fritidsnämnden

Revisions PM av kultur- och fritidsnämnden

Kommunrevisionen har inom ramen för den grundläggande granskningen genomfört en delgranskning av kultur- och fritidsnämndens verksamhet. Granskningen avser nämndens interna styrning och kontroll avseende sin verksamhet. De sakkunnigas PM bifogas denna revisionskrivelse.

Vid nästa revisionsdialog kommer vi som revisorer att bland annat följa upp nämndens arbete avseende de rekommendationer som återfinns i bifogat PM.

KOMMUNREVISIONEN

2020-11-26

Annika Anell
Revisor

Maud Ohlén
Revisor

Revisionskontoret

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor
011-15 17 99

Granskning av kultur- och fritidsnämnden

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

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

Den metod som granskningen har baseras på är dokumentstudier samt intervjuer. Intervjuer har skett med politiker och tjänstepersoner för att bättre förstå nämndens styrning. 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).
- Fullmäktiges mål (Budget 2020), KS 2019/0150.
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, KS 2018/1517
- Reglementen för kultur- och fritidsnämnden, KS 2019/0129
- Politisk riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2019/0457 och Tjänstemannariktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2019/0458.
- Nämndens årliga arbete med uppdragsplan, KS 2019/0620
- Riktlinje för synpunktshantering, KS 2013/0957
- Riktlinjen för intern styrning och kontroll, KS 2019/0608.

Kvalitetssäkring

Denna PM är sakgranskad av de som intervjuats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad vid revisionskontoret.

lakttagelser

I december 2019 fastställde nämnden sina tre styrande dokument dvs uppdragsplan, internbudget och internkontrollplan. Dessa tre dokument hade då föregåtts av ett arbete under hösten där nämnden i workshop arbetat med att utarbeta en uppdragsplan tillsammans. Även kontorets ledningsgrupp deltog i denna workshop. Den uppdragsplan som nämnden fastställt innehåller de ekonomiska förutsättningarna för nämndens verksamhet där det tydligt framgår att medel styr över mål. Nämnden anger även att målen är realistiska och genomförbara givet de resurser nämnden har, med andra ord att ambitionsnivån motsvarar tilldelad ram.

Uppdragsplanen innehåller fyra mål och totalt sex målindikatorer (måluppfyllelser enligt uppdragsplanen). Målen är formulerade som allas Norrköping, aktiva Norrköping, kreativa Norrköping samt attraktiva Norrköping. Dessa mål har en visionerande text med olika värdeord och ska följas upp huvudsakligen genom olika former av redogörelser. Målen har en koppling till fullmäktiges mål 12 som framförallt rör kultur. Sist i uppdragsplanen har nämnden sex specifika uppdrag till kontoret. I planen framgår också hur ofta uppföljningarna ska ske samt en tidplan för detta.

Kontoret har tagit fram en verksamhetsplan som är samlad för hela kontoret och baseras på uppdragsplanen. I verksamhetsplanen finns aktiviteter beskrivna som "det gör vi" och prestationer beskrivna som "det ska vi mäta". Dessa svarar mot nämndens mål i form av den visionerande textens värdeord. Kontoret använder den visionerande texten för att skapa målindikatorer de följer upp verksamhetsplanen emot och nämndens målindikator syns inte i den uppföljningen. Nämndens målindikator berör inte den förväntade effekten utan är mer i form av redogörelser och redovisning.

Uppföljning av uppdragsplan och verksamhetsplan sker två gånger per år, vid delår och helår. Uppföljningen sker som en muntlig presentation till nämnden, men en skriftlig uppföljning av verksamhetsplanen lämnas också. Nämnden får uppföljningen av mål utifrån verksamhetsplanen nedbrutet på de värdeord som visionstexten innehåller och inte på den målindikator som nämnden angivit.

Under året var också avsikten att uppdragsplanen skulle följas upp muntligt i samband med nämndens sammanträden. En sådan uppföljning genomfördes under våren innan pandemin kom med omställning även i nämndens verksamhet. Nämnden fattade beslut under våren om stödåtgärder för att underlätta för föreningarna under pandemin. Nämnden fastställde en tillfällig riktlinje kallad ”Åtgärder för stöd till föreningslivet med anledning av Covid-19” och den gäller till och med 31 december 2020. Nämnden beslutade även att kulturskolans lärare skulle lånas ut till utbildningskontoret under våren. Något beslut kopplat till att sänka ambitionsnivån i uppdragsplanen eller att vissa uppdrag inte ska utföras till följd av pandemisituationen har inte nämnden tagit.

Under 2019 fick nämnden ytterligare uppdrag från fullmäktige och reglementet ändrades. Nämnden fick ansvar för att genomföra evenemang och att samverka med kommunstyrelsens kontor i enlighet med framtagen besöksnäringstrategi. Denna granskning noterar att det endast är nämndens kontor som samverkat med kommunstyrelsens kontor i framtagande av besöksnäringstrategi samt en evenemangsplan som hör till. Under året har inte nämnden i protokoll haft gemensam beredning av dessa båda dokument med kommunstyrelsen eller haft frågan uppe.

Nämnden har fastställt ett styrande dokument kallat ”Intern styrning och kontroll i Kultur och fritidsnämnden 2020” som beskriver nämndens styrning. I dokumentet beskrivs nämndens styrning och kopplingen mellan de olika styrande dokumenten. I dokumentet framgår att en kvalitetsrapport över helheten genomförs på helår men att kvalitetsuppföljningar sker löpande under året. Styrmodellen som helhet betraktas som nämndens systematiska kvalitetsarbete. Revisionen noterar att någon kvalitetsuppföljning i form av en rapport inte förekommit vad framgår utifrån protokoll.

Enligt ovanstående dokument fungerar internkontrollplanen som en viktig del av nämndens styrning, genom att de mest riskfyllda processerna särskilt följs upp och åtgärdas. Två internkontrollrepresentanter finns utsedda under året då de tidigare av sagt sig uppdraget. Internkontrollrepresentanterna träffas normalt minst två gånger per halvår, de är aktiva och engagerade i uppdraget. Ledningsgruppen genomför en gång på hösten en riskinventering som också innebär att riskerna både prioriteras och åtgärdas (där det går). Internkontrollrepresentanterna har möjlighet att lägga till risker och justera prioriteringen. I den riskinventering som gjorts inför årets internkontrollplan finns 36 risker identifierade.

Den framtagna internkontrollplanen består av fyra identifierade processer som ska kontrolleras under året. Riskerna rör icke aktuella avtal, återrapportering av delegationsbeslut, rekryteringssvårigheter samt ordningsproblem vid enheter. Nämnden har fastställt internkontrollplanen och haft möjlighet att lägga till processer samt ytterligare risker.

Uppföljning av internkontrollplanen sker två gånger per år till nämnden. Vid avvikelser föreslås åtgärder och när nämnden godkänner uppföljningen anses nämnden också godtagit åtgärdsförslagen från kontoret och internkontrollrepresentanterna.

Rekommendationer och bedömningar

Nämnden har sedan förra årets granskning hamnat i en situation där uppföljningen av uppdragsplanen inte fungerade som tänkt och där andra styrande beslut behövts till följd av en extrem situation. Vi har i denna granskning och bedömningarna tagit hänsyn till detta.

Den röda tråden mellan uppdragsplan och verksamhetsplan som föregående år beskrevs som otydlig är det fortfarande. Distinktionen mellan politikens ”vad” och kontorets ”hur” har inte blivit tydligare. Nämnden har inte presenterat vilken effekt de önskar ska ske kopplat till de formulerade målen. Det är genom målindikatorn (måluppfyllelsen) som effekten framkommer. I vägledning för nämndernas årliga arbete med uppdragsplan, (KS 2019/0620) står följande om måluppfyllelse; *”Måluppfyllelse ska ha en god giltighet för målet (Validitet). Ett sätt att undersöka måluppfyllelsens styrande påverkan är att tänka vilken effekt som måluppfyllelsen skulle ha på verksamheten om den istället användes som mål.” och ” Det behövs en mångsidighet för att belysa mål, vilket kan betyda att det krävas flera definitioner av måluppfyllelse för samma mål.”* Dokumentet hör till styrmodellen för Norrköpings kommun som är fastställd av fullmäktige.

För målet ”Allas Norrköping- delaktighet och inkludering” ska insatser för att nå ut med kultur, fritid och friluftsverksamhet redovisas. När målet kan anses uppfyllt och effekten nådd blir svårt att värdera. Hur många insatser som ska redovisas och utvecklingen framåt blir en tolkningsfråga. Det i sin tur skapar en otydlighet i styrningen från nämnd till kontoret. I verksamhetsplanen syns detta genom att kontoret använder olika ledord i texten som ett komplement till indikatorn för att mäta målet som helhet. Sammanfattningsvis innebär nämndens otydligt ”vad” i uppdragsplanen i att kontoret både preciserar ”vad” och redovisar ett ”hur” i verksamhetsplanen.

Nämndens ambition är att alla ska vara delaktiga, inkluderade, ha hälsa och välbefinnande vilket är höga ambitioner. Utifrån att nämnden samtidigt anger att medel gäller före mål, kommer detta innebära en stor svårighet vid besparingar. Nämnden beslutade till följd av pandemin att låna ut medarbetare till en annan nämnd. Det innebär att verksamheten varit begränsad vid kulturskolan. Nämnden har inte, vad vi ser, fattat beslut om sänkt ambitionsnivå i uppdragsplanens mål kopplat till pandemin, vilket kunde varit lämpligt.

Nämnden bör agera för att evenemangsplanen utifrån besöksnäingsstrategin bereds gemensamt med kommunstyrelsen. Enligt reglementet har nämnden ansvar för att genomföra evenemang, vilket är förenat med både kostnader och intäkter. I beslutet i kommunfullmäktige framgår att nämnden ska genomföra evenemang samt samverka med kommunstyrelsens kontor i enlighet med besöksnäingsstrategin (KS 2019/0129). Det ligger därmed i nämndens intresse att påverka evenemang som ska genomföras i kommunen.

Den internkontrollplan som fastställts innehåller fyra processer som följs. Vi är tveksamma till om detta verkligen är rimligt. Utifrån ett styrande perspektiv borde behovet av att följa ytterligare processer finnas för att nämndens styrning ska lyckas.

Det saknas en kvalitetsrapportering till nämnden från kontoret, vilket är ett avsteg från nämndens beslutade styrning.

Vår bedömning är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten är inte helt tillfredsställande.

Tillfredsställande	Inte helt tillfredsställande	Delvis tillfredsställande	Inte tillfredsställande
--------------------	------------------------------	---------------------------	-------------------------

Vår bedömning är nämndens interna kontroll är inte helt tillräcklig.

Tillräcklig	Inte helt tillräcklig	Delvis tillräcklig	Inte tillräcklig
-------------	-----------------------	--------------------	------------------

Revisionen rekommenderar nämnden att:

- Tydliggöra den röda tråden från fullmäktigemålen till uppdragsplanen och målindikatorerna (måluppfyllelse), utan att bli detaljstyrande. Dagens indikatorer saknar riktning för nämndens styrning. Nämnden har inte angivit vilken effekt målet ska nå.
- Arbeta med riskanalysen som ligger till grund för internkontrollplanen så att de uppföljningar som genomförs blir en del av nämndens styrning.
- Nämndens ambitioner i uppdragsplanen behöver lyftas, värderas och tydliggöras så att verksamheten kan fokuseras där den är mest väsentlig enligt nämndens bedömning. Vid besparingsåtgärd utan den värderingen riskerar det att slå väldigt fel på de grupper som är mest beroende av nämndens verksamhet.

- Agera för att besöksnäringstrategins bilaga, evenemangsplan, blir en gemensam beredning i nämnden med kommunstyrelsen. Planen som kommunstyrelsen fastställer påverkar nämndens styrning av verksamheten då tilldelade resurser blir låsta i evenemangsplanen.
 - Efterfråga kvalitetsrapportering som nämnden beslutat om.
-

Bilaga 1 Definitioner

För att underlätta samtal och förståelse av vår bedömning graderas vår analys efter den betydelse vi tillmäter de brister vi funnit. Avsikten är att underlätta nämndens eget förbättringsarbete och möjliggöra för nämnden att ta sitt revisionsansvar. Det är viktigt i sammanhanget att poängtera att iakttagelser gäller utifrån de delar som vi granskat det aktuella året och därför kan en bedömning skifta mellan åren.

Inte tillfredsställande/tillräckligt 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.

Delvis tillfredsställande/tillräcklig innebär att vi har identifierat brister som nämnden behöver åtgärda och hålla sin uppmärksamhet på. Bristen uppfyller inte kriterierna för att vara *inte tillfredsställande/tillräcklig* 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.

Inte helt tillfredsställande/tillräckligt innebär att vi identifierat brister som nämnden behöver åtgärda. Bristerna är av den karaktären att det finns vissa frågetecken av mindre allvarlig karaktär. Nämnden behöver fortsätta korrigera bristerna och är på god väg.

Tillfredsställande/tillräckligt 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.