



Basgranskning av kultur- och fritidsnämnden 2017

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2017-10-16

KR-2017/0013

Kultur- och fritidsnämnden

Revisionsrapport av Kultur- och fritidsnämnden

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av nämndens verksamhet. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

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

- Hur avser nämnden att arbeta för en mer sammanhållen styrning?
- Hur avser nämnden att bättre länka samman uppföljningen av verksamhet och ekonomi?

Kommunrevisionen vill ha nämndens skriftliga svar på frågor ovan senast den 18 januari 2018.

KOMMUNREVISIONEN
2017-10-16



Lars Erichs
Revisor

Eva Andersson
Revisor

Revisionsrapport av kultur- och fritidsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer.....	3
4 Avslutande bedömning.....	9
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.

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. Nämnden har i riskbedömningen bedömts som mindre riskfylld (gul). I granskningen har intervjuer skett med nämndpresidium, kontorschef, ekonomichef, tre verksamhetschefer och nämndsekreteraren.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är sakgranskad av kontoret, 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 på revisionskontoret.

1.4. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut om uppdrag till nämnden.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun, KS 2013/0558 och KS 2013/059.
- Fullmäktiges mål (Budget 2017), KS 2016/0533.
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, KS 2014/1070-2.
- Reglemente för kultur- och fritidsnämnden, KS 129/2012.
- Attestreglemente för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar, KS 2013/0267-8.
- Riktlinje för intern styrning och kontroll, KS 2015/0144.
- Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2015/0144.
- Riktlinje för Norrköpings kommuns representation, KS 2013/1007.

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, offentlig konst och förvaltning av kommunens konst, 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 nämnden med förberedelser inför beslut, genomförande, uppföljningar och utvärderingar av verksamheten.

3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

3.1. Styrning och ledning av verksamheten

Nämnden har vid decembersammanträdet 2016 fastställt en uppdragsplan samtidigt som även budget och internkontrollplan fastställdes för det kommande året (2017). Nämnden har i sin uppdragsplan tagit hänsyn till kommunfullmäktiges fastställda mål. Uppdragsplanen innehåller 14 mål inom tre prioriterade områden tillgänglighet, jämlikhet och attraktivitet. Inom området tillgänglighet har fem mål formulerats, inom jämlikhet har fyra mål formulerats och

2017-10-16

slutligen har fem mål formulerats inom område attraktivitet. I uppdragsplanen har det även formulerats hur uppföljning ska ske av målen samt att nämnden kopplat budgeten för året till uppdragsplanen. Det finns även beskrivet vad som gäller när mål inte kan uppnås utifrån ett perspektiv där resurserna inte räcker till.

Verksamheten har utarbetat en verksamhetsplan som anmäldes till nämnden vid februarisammanträdet. Verksamhetsplanen består av aktiviteter kopplade till vart och ett av målen i uppdragsplanen. För varje aktivitet finns en/eller flera ansvarig/-a tjänsteperson/-er, det framgår hur aktiviteten ska ske samt frekvens för aktiviteten. Några nyckeltal kopplade till aktiviteten finns inte beskriven i verksamhetsplanen. Målen i uppdragsplanen har inte brutits ner i verksamhetsplanen utan återges på samma sätt som i uppdragsplanen. Varje verksamhet inom kontoret har brutit ned verksamhetsplanen till en aktivitetsplan för den aktuella verksamheten. Aktivitetsplanen följs upp vid arbetsplatsmöten på enheterna.

Uppföljning av uppdragsplanen sker två gånger per år, vid delår och helår, till nämnden. Verksamhetsplanerna följs regelbundet upp på ledningsgruppen för hela kontoret. För delåret redovisar nämnden att hälften av målen i uppdragsplanen uppnåtts och att hälften återstår (delvis uppfyllda).

Inom nämndens verksamhet nämns kvalitetsuppföljningar utifrån perspektivet att nämnden har en internkontrollplan som avses säkerställa styrning och kontroll. Även uppföljningar av medborgarnytta och tillgänglighet nämns som kvalitetsverktyg i nämndens arbete.

Nämnden har fastställt en delegationsordning vid decembersammanträdet 2016 som regelbundet revideras.

Revisionsbedömning

Nämnden har tagit fram en uppdragsplan där ambitionsnivån uttrycks i ett eget avsnitt. Det är tydligt att nämnden avsett att hela uppdragsplanen ska klaras inom ramen för budgeten som tilldelats, vid eventuell konflikt ska behovet av omprioritering lyftas för beslut. Det finns en beskrivning över när olika rapporter ska upp till nämnd, men en tidplan är inte upprättad.

De mål som nämnden formulerat i uppdragsplanen bygger på fullmäktiges mål. Den verksamhetsplan som upprättats på kontoret är mer en lista över aktiviteter än en plan. Det gör att de aktivitetsplaner som enheterna själva arbetar utifrån inte avviker nämnvärt från verksamhetsplanen. Nämndens mål har inte brutits ned och mätetal för uppföljning saknas vid kontoret. Detta syns i den uppföljning som sker två gånger per år, eftersom uppföljningen blir beskrivande.

Det är bra utifrån ett styrningsperspektiv att nämndens verksamheter genomför uppföljningar två gånger per år liksom att uppföljning av brukarnas synpunkter görs på olika sätt. Nämndens styrning och uppföljning är dock ännu inte tillräckligt sammanhållen för att det ska betraktas som ett systematiskt kvalitetsarbete.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning av verksamheten är godkänd med vissa brister (gul).

3.2. Styrning och ledning av ekonomi

Nämnden har fastställt en internbudget för 2017 vid decembermötet 2016, vid samma möte som uppdragsplanen fastställdes. Denna internbudget har därefter justerats vid två tillfällen under året, 2017-02-14 när fullmäktige fastställt en tilläggsbudget som innebar en minskning motsvarande 1 241tkr och 2017-04-18 gjordes en omfördelning mellan två enheter. Nämnden har även reglerat avskrivning av gamla kundfordringar. Sammantaget innebar beslutet ett underskott i nämnden prognos för året varför kostnaderna inom nämndens verksamhetsområde genomlysts. Vid nämndens senaste prognos för innevarande år påvisar nu en budget i balans.

Nämnden har fattat beslut om en investeringsplan. Flera av projekten på listan är inaktuella eller avslutade och ett arbete pågår med att slutredovisa investeringsprojekt som avslutats. Ett arbete pågår inom kontoret för att förbättra budgetprocessen för hela kontoret för att bättre koppla internbudgeten till nämndens prioriteringar.

I de ekonomiska uppföljningarna till nämnd saknas en tydlig uppföljning av de målsättningar som nämnden uttryckt i uppdragsplanen. Vid delår får nämnden en uppföljning av målen tillsammans med en prognos för helåret.

Nämndens verksamhet följs upp med hjälp av nyckeltal, men dessa är enligt uppgift vid intervjuer inte tillräckligt bra. Det är svårt att hitta bra och jämförbara nyckeltal, enligt de intervjuade.

3.2.1. Granskning av ”jävsattester”

Som ett led i årets basgranskning har stickprov tagits på kostnader avseende representation, resor och traktamenten med avseende på förekomst av så kallade ”jävsattester”. Grundregeln är att den som har beslutsattesterat fakturan/utlägget inte själv ska ha deltagit/varit en del av kostnaden.

20 stickprov har tagits. I tre fall har jävsattest skett. I två fall saknas deltagarförteckning avseende representation, vilket gör det omöjligt att granska förekomsten av en eventuell jävsattest. I urvalet noteras också att traktamentesersättning tillämpats olika i något fall.

Revisionsbedömning

Det är positivt att nämnden genomför en grundlig genomgång av kundfordringar och investeringar. Varje sammanträde får nämnden uppföljning av sin ekonomi och fattar beslut vid behov.

Jävsattester ska inte förekomma och deltagarförteckning ska bifogas vid restaurangbesök/catering. Vi rekommenderar nämnden att tydligare informera verksamheten om att beslutsattest av ekonomiska transaktioner inte får verkställas av den som själv ska motta betalningen eller som står i beroendeförhållande till betalningsmottagaren. Inom nämndens verksamhet har detta uppmärksamats och kommunikation om regelverket pågår. Reglerna som berör jävsattester finns beskrivna i Norrköpings kommuns attestreglemente (KS 2013/0267-8).

En översyn av attester har skett på kontoret och ett nätverk av ekonomiassistenter är bildat för att öka samsynen inom kontoret. Vi rekommenderar nämnden att införa en rutin för kontroll av riktigheten i attester, i den mån det inte redan regelbundet görs.

I uppdragsplanen från nämnden framgår ambitionsnivån. Internbudget och internkontrollplan har utarbetats parallellt med uppdragsplanen och fastställs vid samma sammanträde. Nämndens formella styrning är organiserat på ett sådant sätt att förutsättningar för en god styrning och uppföljning finns. De ekonomiska uppföljningarna behöver dock bättre knytas till uppföljning av verksamhetens resultat för att nämndens styrning ska ha förutsättningar att vara tillräcklig.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning, ledning, kontroll och uppföljning av ekonomin är godkänd med vissa brister (gul).

3.3. Intern styrning och kontroll

Nämnden har utsett två internkontrollrepresentanter. I början av 2017 har en ny internkontrollrepresentant utsett då den ledamot avgått som tidigare var utsedd. Internkontrollrepresentanterna har under 2017 träffats två gånger. Den riskanalys som genomförts inför 2017 års internkontrollplan genomfördes av förvaltningens ledningsgrupp. Dessa identifierade sammanlagt 51 risker, förhållanden som bedömts vara väsentliga hinder i verksamheten för att nå uppställda mål enligt protokoll 2016-12-14 (§128).

Nämnden fastställde internkontrollplanen för 2017 vid sitt sammanträde i december 2016. Internkontrollplanen består av fyra utvalda risker av totalt nio högst prioriterade. De övriga identifierade riskerna ska enligt protokollet användas som underlag i det förbättringsarbete som sker inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. De fyra väsentlig riskerna är relativt omfattande risker och metod för kontroll liksom

åtgärd är också brett beskriven. Ett exempel på det är risken ”Brister vad gäller uppföljning, utvärdering och omvärldsanalys” som har kontrollåtgärden ”Upprätta struktur och rutiner för systematiskt kvalitetsarbete samt genomföra”.

Revisionsbedömning

I Norrköpings kommun sker arbetet med intern styrning och kontroll enligt den sk COSO modellen. Enligt den modellen ska en verksamhet säkerställa ett antal komponenter i sin styrning. Det finns fem kontrollkomponenter som enligt COSO modellen ska säkerställas kontrollmiljön, riskanalysen, kontrollaktiviteter, information och uppföljning. Av dessa fem kontrollkomponenter är två kontrollkomponenter, riskanalys samt uppföljning, identifierbart på plats i nämndens verksamhet. Arbetet med kontrollmiljön pågår genom att en rad rutiner och utvecklingsarbetet runt ett systematiskt kvalitetsarbete har intensifierats.

Det är positivt att nämnden beslutat om att internkontrollplanen ska följas upp två gånger per år, vilket ger förutsättningar för en bättre styrning. Nämnden har en struktur på plats som möjliggör en god intern styrning och kontroll.

De fyra områden som internkontrollplanen innehåller och som ska kontrolleras är väldigt allmänt hållna och svårkontrollerade. Kontrollmomentet i samtliga områden är en uppföljning av pågående process, vilket innebär att kontrollen inte är lätt att följa. Internkontrollplanen blir svår och risken är stor att något kan gå fel trots att planen finns, därmed försvåras styrningen. Nämnden rekommenderas att precisera den rutin/process som ska kontrolleras på en lägre nivå än dagens vilket bör resultera i att kontrollmomentet blir lättare att följa upp. Nämndens internkontrollplan har då förutsättningar att bättre än idag vara en del i styrningen.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens interna kontroll är godkänd med vissa brister (gul).

3.4 Uppföljning av tidigare års granskning

I basgranskningen från 2016 identifierades att nämndens styrning och uppföljning av uppdragsplan, nyckeltal med därtill styrande processer i delar var tillfredsställande. Arbetet med den interna kontrollen och det systematiska kvalitetsarbetet behövde utvecklas för att bedömas som ändamålsenlig och tillräcklig.

Arbetet med den interna kontrollen bedömdes vara otydligt och i behov av förankring på enhetsnivå. Det behövde utvecklas för att följa de övergripande ambitionerna.

Budgeten utarbetades även under 2016 parallellt med uppdragsplanen. En otydlighet bedömdes kring anpassning av internbudget till de kostnader som följer av uppdragsplanens styrning och nämnden rekommenderades att utveckla detta. I den PM som följde med granskningen av årsbokslutet noterade revisorerna tre områden för förbättringar. En rekommendation var att tillse kontroll över sitt anläggningsregister samt att respektive investerings totala kostnader kunde utläsas. Den andra iakttagelsen var att införa rutiner avseende reservering av osäkra fordringar och rutiner för löpande avstämning av kundreskontra. Den tredje rekommendationen handlade om en korrekt klassificering av förbrukningsinventarier och tillgång.

Revisionsbedömning


Av granskningen för 2017 framgår att nämnden utvecklat sin styrning, men att det ännu återstår ett arbete för att få styrningen att hänga samman fullt ut.

Under 2017 har nämnden arbetat med att införa rutiner avseende reservering av osäkra fordringar och en löpande avstämning av kundreskontra görs.


4 Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

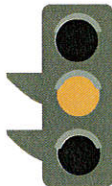
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

 <p>Gul</p>	<p>Den är inte helt ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>Det är positivt att nämnden samlat arbetar med sina styrande dokument (uppdragsplan, budget och internkontrollplan) och att nämnden själv är aktiv i det arbetet. Det är viktigt att målen bryts ned i verksamheten på ett sådant sätt att de blir styrande.</p>
--	--

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

 <p>Gul</p>	<p>Den är inte helt tillräcklig.</p> <p>Nämnden behöver dock fortsätta att utveckla arbetet med styrning av ekonomin kopplat till verksamhetens resultat. Vi rekommenderar också nämnden att uppmärksamma rutiner kring attester och resor.</p>
--	---

Har nämnden en god intern kontroll?

 <p>Gul</p>	<p>Den är inte helt tillräcklig.</p> <p>Det är positivt att nämnden arbetat fram en struktur för sin styrning och uppföljning. Den riskanalys som gjorts är också en god grund för en internkontrollplan. För att internkontrollplanen ska bli mer styrande behöver dock nämnden bryta ner processerna på en lägre aggregeringsnivå än dagens.</p>
--	--

REVISIONSKONTORET



Caroline Nyman
Stadsrevisor

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.