

Kommunrevisorerna granskar

UMEÅ KOMMUN – KULTURNÄMNDEN

Grundläggande granskning 2018



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 revisionsred. 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 målluppfyllelse
- ▶ 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 målluppfyllelse, för att kunna uttala sig i ansvarsfrågan. Den grundläggande granskningen kommer att fortgå fram till revisionens slutliga bedömningar i revisionsberättelsen rörande 2018.

1.1 Syfte och revisionsfråga

Det övergripande syftet med den grundläggande granskningen är att utgöra grund för revisorernas bedömning om styrelse och nämnder har skapat förutsättningar för tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

1.2 Avgränsningar

Den grundläggande granskningen avser år 2018. Den del av den grundläggande granskningen som avser delårsbokslut och årsbokslut redovisas i särskilda granskningsrapporter. I de bedömningar som görs i denna rapport har endast de resultat och de prognoser som redovisas i samband med nämndens delårsrapport (T2) beaktats. För en samlad bedömning av årets resultat, se revisionsberättelse och revisionsredogörelse för 2018.

1.3 Revisionskriterier

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

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Budget och uppdragsplaner 2018
- ▶ Nämndernas reglementen

1.4 Ansvarig nämnd

lakttagelserna i denna rapport avser kulturnämnden. Kulturnämnden ska enligt reglementet inom ansvarsområdet ord-bild-scen-ton; stödja och främja yttrandefriheten, ge tillgång till allsidig information för alla kommuninnevånare, stödja och främja amatör- och annan skapande verksamhet, ge möjlighet till konstnärliga upplevelser, aktivt motverka kommersialismens negativa verkningar, stödja och främja internationellt utbyte inom kulturområdet, aktivt medverka till en god uppväxtmiljö för barn och ungdom samt främja uppsökande verksamhet. Dessutom ska nämnden medverka i kommunens arbete med stadsmiljö- och bevarandefrågor.

1.5 Genomförande

Dialogmöten med respektive nämnd har genomförts med syfte att inhämta information om den bedrivna verksamheten under året. Den information som inhämtas utgör till viss del grund för revisorernas bedömning av respektive nämnds styrning och uppföljning av fullmäktiges mål, måluppfyllelse samt interna kontroll.

I årets grundläggande granskning har presidiet i styrelse och nämnder skriftligt besvarat generella och nämndspecifika frågor samt ett bedömningsformulär. De svar som lämnats har använts som underlag till de dialoger som genomförts med respektive presidium under juni 2018. Vid dialogerna gavs revisorerna även möjlighet att ställa kompletterande frågor. Motsvarande underlag har även använts vid träffarna med nämnder och styrelser som genomförts under hösten i syfte att ge samtliga ledamöter möjlighet att yttra sig och föra en diskussion kring de svar som lämnats.

Informationen som inhämtats i samband med nämnddialogerna beaktas även vid revisionernas riskanalys inför kommande år.

Rapporten har skickats för faktakontroll till nämndens presidium och relevanta tjänstepersoner inom förvaltningen.

1.6 Begreppsförklaringar

Nedan följer en förklaring av de begrepp som revisorerna använder i revisionsredogörelsen då de lämnar sin samlade bedömning av nämndernas interna styrning och kontroll:

- ▶ Bristfällig – Omedelbara förstärkningar krävs
- ▶ Tillräcklig – Behov av förstärkningar föreligger
- ▶ Ändamålsenlig – God följsamhet inom området
- ▶ Tillfredsställande – Mycket god följsamhet inom området

Det är också dessa begrepp som nämnderna har gjort sin bedömning/självskattning utifrån vid besvarandet av bedömningsformuläret.

2. Bedömningsformulär

Nedan redogörs för de svar som nämndens presidium lämnat inför revisorernas träff med dem i juni 2018. Detta kompletteras med revisorernas iakttagelser och bedömning utifrån de områden som berörs i bedömningsformulären.

2.1 Grundläggande dokumentation

Har nämnden upprättat följande grundläggande dokumentation:

Dokumentation	Krav enligt	Beslutad av nämnden	Ev. kommentar från presidiet
<i>Risk- och sårbarhetsanalyser inom ramen för den interna kontrollen</i>	Reglemente för Umeå kommun styrelse och nämnder Riktlinjer för intern styrning och kontroll	<input type="checkbox"/> Ja X Nej	Umeå kultur ingår i en central forumgrupp för standardiserad internkontroll
<i>Internkontrollplan</i>	Riktlinjer för intern styrning och kontroll	X Ja <input type="checkbox"/> Nej	Umeå kultur ingår i en central forumgrupp för standardiserad internkontroll
<i>Delegationsordning</i>	Kommunallagen (2017:725) 7 kap. 5-8 §§	X Ja <input type="checkbox"/> Nej	Sker kontinuerligt

2.2 Intern kontroll

I vilken utsträckning bedömer nämnden sin följsamhet till följande lagkrav, samt åtaganden enligt reglementen och styrande dokument:

Åtagande	Krav enligt	Nämndens bedömning av följsamheten	Hänvisning till underlag och exempel som styrker bedömning
<i>Nämnden ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.</i>	Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 § Riktlinjer för intern styrning och kontroll	<input type="checkbox"/> Bristfällig X Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	Umeå kultur ingår i en central forumgrupp för standardiserad internkontroll
<i>Nämnden ska besluta om i vilken utsträckning de beslut som har fattats med stöd av delegation ska anmälas till nämnden.</i>	Kommunallagen (2017:725) 7 kap. 8 §	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig X Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	Upphandlingar, betydande inköp (ej media), anmälningssärenden angående beslut om stöd till föreningar och arrangemang

<i>Nämnden ansvarar för att det egna verksamhetsområdet kontinuerligt följs upp och utvärderas.</i>	Reglemente för Umeå kommun styrelse och nämnder	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input checked="" type="checkbox"/> Tillfredsställande	Tertial- och årsbokslut.
<i>Nämnden ska årligen planera och genomföra kontroller så att attestreglementet följs.</i>	Attestreglemente	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input checked="" type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	Enligt reglemente, stickprov görs regelbundet, information till verksamheten. Förbättring kan göras gällande redovisade kundförluster till nämnden

lakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av nämndens internkontrollplan för 2018. Internkontrollplanen innehåller övergripande risker i nämndens verksamhet kopplade till de nämndsmål som formulerats utifrån fullmäktiges övergripande mål. Det finns utförliga riskbeskrivningar/riskbedömningar och de åtgärder som ska vidtas utifrån identifierade risker. Åtgärderna är tidsatta och det framgår vem som är ansvariga. Nämnden har följt upp arbetet vid tertialsuppföljning 1 och 2, där det framgår hur långt arbetet med de olika åtgärderna har kommit och vilka aktiviteter/åtgärder som genomförts.

Nämnden har dock inte någon dokumenterad riskanalys utöver den riskbedömning som framgår av internkontrollplanen.

Bedömning

Vi bedömer att nämnden säkerställt en tillräcklig struktur för intern kontroll avseende verksamhet och den ekonomiska redovisningen. Vi noterar dock att nämnden, i likhet med föregående år, fortsatt inte fullt ut efterlever kommunens riktlinjer för intern styrning och kontroll (reviderad av fullmäktige 2011-09-26, § 153). Av riktlinjerna framgår att en riskanalys ska göras och dokumenteras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att inte uppfylla de krav som ställs på verksamheten. Med riskanalys avses det underlag som ligger till grund för nämndens riskbeskrivning i internkontrollplanen. Underlaget ska innehålla samtliga identifierade risker för nämndens verksamhet och ekonomi, inklusive värdering av dessa. Detta innebär att befintlig struktur för intern kontroll behöver förstärkas ytterligare.

2.3 Målstyrning

I vilken utsträckning bedömer nämnden sin följsamhet till följande lagkrav, samt åtaganden kopplade till ett urval av fullmäktiges mål:

Åtagande	Krav enligt	Nämndens bedömning av följsamheten	Hänvisning till underlag och exempel som styrker bedömning
<i>Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de bestämmelser i lagar och författningar som verksamheten omfattas av. I vilken utsträckning säkerställer nämnden detta?</i>	Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 § Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig X Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	Vissa fullmäktigemål är svåra att koppla till verksamheten och göra till mätbara aktiviteter
<i>Nämnden har ansvar att verka för att samråd sker med brukare av nämndens tjänster</i>	Kommunallagen (2017:725) 8 kap. 3 § Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig X Tillfredsställande	Systematiserad nämndsdialog med det fria kulturlivets intressenter, brukarundersökningar genomförs regelbundet
<i>Nämnden ska verka för att samverkan sker mellan nämnder för att gemensamt nå kommunens övergripande mål</i>	Reglemente för Umeå kommun styrelse och nämnder	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig X Tillfredsställande	Exempel på samverkan: Kulturskola, föreningsbyrå, Skolbibliotek, konstnärlig gestaltning
<i>Verksamheter ska integrera och utvärdera kommunens prioriterade folkhälsomål i den strategiska planeringen. Det ska även göras i genomförandeplaner som verksamheterna årligen skriver, som en del i att nå målet om "Sveriges bästa folkhälsa 2020".</i>	Folkhälsomål för Umeå kommun (fullmäktige 2008-05-26)	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig X Tillfredsställande	Kultur och hälsa heter numera Kultur för seniorer då all kultur anses främja folkhälsa. Verksamheten kopplar till relevanta nationella folkhälsomål (delaktighet, ekonomi, uppväxtvillkor)

<i>Alla verksamheter inom kommunen ska bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete, såväl med den inre och yttre kvaliteten.</i>	Strategi för jämställdhet Jämställdhetsplan	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input checked="" type="checkbox"/> Tillfredsställande	Vi noterar att from 2019 ska kommunens budget vara jämställdhetsanalyserad. Årliga mätningar från jämställdhetsutskottet angående representation i kulturlivet
<i>Umeå kommun har genom barnkonventionen ansvar för att se till att alla barn och unga får sina rättigheter tillgodosedda. Ett barn och ungdomsperspektiv ska lyftas i alla verksamheter.</i>	Riktlinjer för barnkonsekvensanalys för samtliga nämnder och förvaltningar i Umeå kommun (KF 2005-11-28, § 225)	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input checked="" type="checkbox"/> Tillfredsställande	Biblioteken, kulturcentrum, barnkultur (fd Kultur I skolan), skolbio mm. Utredning om en sammanhållen kulturskola

lakttagelser

Kulturnämnden har antagit uppdragsplan och budget för 2018. Av uppdragsplanen framgår en kortfattad beskrivning av nämndens uppdrag, vilket de anger är att:

- Biblioteksverksamhet
- Programverksamhet
- Stöd till studieförbund, festivaler och föreningar
- Kvinnohistoriskt museum

I uppdragsplanen har nämnden utgått från kommunfullmäktiges övergripande mål och formulerat en rad nämndsmål och särskilda nämndsuppdrag utifrån det. I uppdragsplanen nämns även kommunfullmäktiges mål "Goda livsvillkor" och inriktningen "Vi ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv". Även målet "Växande näringsliv och kompetensutveckling" och inriktningen "Vi ska skapa förutsättningar för fler företag och fler arbetstillfällen i Umeå" nämns. Till det sistnämnda målet finns även ett av de uppdrag som fullmäktige lämnat till kommunstyrelsen i budgeten, som gäller alla verksamheter. Övriga målområden kopplade till fullmäktiges övergripande mål beaktas inte i uppdragsplanen eller i styrkortet. I uppdragsplanen återfinns även kommunens personalpolitiska mål, fullmäktiges särskilda uppdrag kopplat till sjukskrivningar samt ett nämndsmål om att arbeta med systematiskt arbetsmiljöarbete.

I nämndens styrkort bryts kommunfullmäktiges mål, nämndmålen och de personalpolitiska målen ner till resultatmätt/aktiviteter med mät/målvärden för perioden.

Nämndens mål följs i viss mån upp i samband med uppföljningen vid tertial 1 och 2 (T1 och T2). Här beskriver nämnden vad verksamheterna har arbetat med kopplat till respektive mål. En stor del av de resultatmätt som nämnden fastställt i uppdragsplanen mäts först i samband med årsbokslutet.

Bedömning

Vi bedömer att nämndens målstyrning är tillräcklig. Nämnden har i viss utsträckning tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa så att de fungerar som styrsignaler till verksamheten. Vi noterar att nämnden inte förhåller sig till samtliga av fullmäktiges mål, då fullmäktiges mål om livslångt lärande, välutvecklad ideell sektor samt god samhällsplanering inte omfattas i uppdragsplanen. Enligt reglementet för Umeå kommuns styrelse och nämnder (2014-11-24, § 150) har samtliga nämnder i uppdrag att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Av reglementet kan vi inte utläsa att annat än detta har angetts för nämnden.

2.4 Ekonomi

I vilken utsträckning bedömer nämnden sin följsamhet till följande lagkrav samt åtaganden som fullmäktige ålagt enligt reglemente:

Åtagande	Krav enligt	Nämndens bedömning av följsamheten	Hänvisning till underlag och exempel som styrker bedömning
<i>Nämnden ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.</i>	Kommunallagen (2017:725) 11 kap. 5 §	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input checked="" type="checkbox"/> Tillfredsställande	
<i>Nämnden ska rapportera till fullmäktige om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under året.</i>	Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input checked="" type="checkbox"/> Tillfredsställande	

lakttagelser

Nämnden har en budgetram på 114,4 mkr för 2018. Av nämndens uppföljning i samband med T2 framgår att resultatet för perioden uppgick till - 0,6 mkr. Underskottet uppges bero på att det kommungemensamma effektiviseringsarbetet inte gett önskad effekt samt att hänsyn är tagen till ej budgeterad semesterlöneskuld samt övriga oförutsedda kostnader.

Prognosen för helåret är ett underskott på – 1 mkr, med vissa differenser mellan verksamheterna.

Bedömning

Vi bedömer att nämndens ekonomistyrning är tillräcklig utifrån vad som framkommit av denna översiktliga granskning. Med anledning av att den grundläggande granskningen är översiktlig görs bedömningen med begränsad säkerhet. Som en del i att nå det lagstadgade kravet om god ekonomisk hushållning bedömer vi dock att det är av vikt att nämnden tillser att åtgärder vidtas då

underskott redovisas under året (såväl i månadsrapporter som i samband med delårs- och årsbokslut).

3. Frågeställningar till nämnden

3.1 Generella frågeställningar till samtliga nämnder

3.1.1 Hur arbetar nämnden med digitalisering av verksamheten?

Nämnden menar att verksamheten strävar efter att automatisera och digitalisera tjänster och rutiner där det är möjligt. Digital teknik nyttjas för att tillgängliggöra bibliotekets tjänster med självbetjäningssfunktioner i biblioteken och olika typer av webbtjänster. Det senaste exemplet är införande av meröppet på Grubbebiblioteket, där besökarna med hjälp av bibliotekskort och pinkod kan nyttja bibliotekets lokaler alla dagar 06:00 – 22:00. Detta uppges fungera bra.

Vid dialog uppgav presidiet att de ser en trend i att biblioteken blir allt viktigare som en plats där personer kan få stöd och hjälp, liknande ett medborgarkontor.

3.1.1 Har nämnden ändamålsenliga rutiner vad gäller sekretessbelagd information?

Bibliotekslån, reservationer och användning av informationsteknik på biblioteken omfattas av Offentlighets- och sekretesslagen. All bibliotekspersonal har ingått en överenskommelse om tystnadsplikt. Sekretessbelagda handlingar hanteras enligt kommunens riktlinjer. Kulturnämnd och Fritidsnämnd har gemensam nämndsekreterare och registrator.

Vid fråga hur uppgifter hanteras för personer med skyddad identitet framkom att detta inte är en fråga som hanterats i nämnden, men som kan behöva belysas.

3.1.1 Vilka är nämndens utmaningar på kort och lång sikt?

En av nämndens utmaningar är anpassning till ny organisation (inre/yttre). Även budgetarbetet uppges vara en utmaning för nämnden då det upplevs ha varit en brist på transparens i budgetprocessen och att nämnden inte fått underlag i god tid för att kunna hantera det.

3.2 Nämndspecifika frågeställningar

3.2.1 Hur arbetar nämnden för att säkerställa att alla har tillgång till biblioteksverksamhet?

Nämnden arbetar för detta genom att uppfylla sina mål, att skapa en likställighet mellan när- och stadsbibliotek samt att bedriva bokbussverksamhet

3.2.2 Hur arbetar nämnden för att verka för att alla ska ha samma möjligheter att ta del av kulturen?

Nämnden arbetar för detta genom att uppfylla sinas mål, att skapa förutsättningar för det fria kulturlivet, föreningar, festivaler och studieförbund.