

REVISIONSKONTORET

Kultur- och fritidsnämnden

Grundläggande granskning 2021

Grundläggande granskning 2021

Kultur- och fritidsnämnden

Nina Wennberg, certifierad kommunal revisor
Gunilla Beckman Ljung, revisionschef kvalitetssäkring

Gävle kommun 2022-04-07

Dnr.21REK15

www.gavle.se

Innehållsförteckning

Grundläggande granskning av Kultur- och fritidsnämnden	3
Bakgrund	3
Metod	3
Revisionskriterier	3
Begreppsförklaringar	4
Granskningsresultat	4
Kort om Kultur- och fritidsnämndens ansvar	4
Lagstiftning	5
Reglemente	5
Tillsynsmyndigheter	5
Målstyrning och måluppfyllelse	6
Ekonomistyrning	8
Riskhantering	9
Intern kontroll	10
Yrkesrevisorernas sammanfattande ställningstagande	11

Grundläggande granskning av Kultur- och fritidsnämnden

Bakgrund

Den grundläggande granskningen syftar till att ge de förtroendevalda revisorerna en grund för beslutet att till- eller avstyrka ansvarsfrihet för nämnden i rapporteringen till kommunfullmäktige. Den skall också ge ett underlag till om kritik eller anmärkning ska framföras till nämnden.

I denna rapport tar den yrkesrevisor som är sakkunnigt biträde ställning till de grundläggande frågorna om

- verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt,
- om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Den grundläggande granskningen i denna rapport är ett av underlagen för revisorernas bedömning om de ska tillstyrka att nämnden beviljas ansvarsfrihet.

Granskning av om räkenskaperna är rättvisande sker i granskningsrapporterna för Gävle kommuns delårsrapport och årsredovisning. Eventuella fördjupade granskningar rapporteras i separata revisionsrapporter.

Metod

De metoder som kommer att användas i granskningsarbetet är följande:

- Dokumentanalys
- Intervjuer/mailkontakter
- Löpande följa kallelser, handlingar och protokoll från nämnderna
- Dialogmöten där de förtroendevalda revisorerna samt sakkunniga biträden deltar.

Kommunrevisionen planerar årligen in ett dialogmöte med nämnden som ett led i den grundläggande granskningen. Inför dialogmötet ber Kommunrevisionen nämnden att lämna skriftliga svar på frågor Kommunrevisionen behöver för den grundläggande granskningen. Dessa frågor diskuteras sedan med nämnden under dialogmötet. Kommunrevisionens frågor är bilagda rapporten.

Redovisningen för kommun och nämnder granskas dels översiktligt i delårsrapporten, dels i en mer omfattande granskning av årsredovisningen, vilket resulterar i separata rapporter.

Revisionskriterier

En utgångspunkt för granskningen är de övergripande styrdokument som finns för Gävle kommunkoncern alternativt Gävle kommun. Exempel på dessa är:

Övergripande: Fullmäktiges kommunplan med mål, uppdrag och ekonomiska ramar. Internkontrollreglemente och attestreglemente.

Nämnder: Reglementen, delegationsordningar, attestordningar
Tillsynsrapporter och beslut från de statliga organ som granskar myndighetsutövningen inom olika nämnder samt domstolsbeslut.

Begreppsförklaringar

Nedan följer en förklaring av de begrepp som yrkesrevisorerna använder vid sin bedömning:

Verksamhetens målstyrning

Begrepp:	Förklaring:
Ej ändamålsenlig	Förstärkningar i målstyrningen krävs
Ändamålsenlig	Fungerande målstyrning

Ekonomistyrning

Begrepp:	Förklaring:
Ej tillfredsställande	Anpassning till budget har inte skett. Avvikelse kan inte förklaras.
Tillfredsställande	Anpassning till budget har skett eller avvikelse kan förklaras.

Internkontroll

Begrepp:	Förklaring:
Bristfällig	Omedelbara förstärkningar krävs.
Tillräcklig	Fungerande internkontroll men behov av förstärkningar kan föreligga.

Granskningsresultat

Kort om Kultur- och fritidsnämndens ansvar

Kultur- och fritidsnämnden har det politiska ansvaret för verksamheter inom kultur och fritid. Sådana verksamheter kan till exempel vara:

- Att driva och organisera symfoniorkester och konserthus
- Att ansvara för kommunens bibliotek
- Att ansvara för konsumentvägledning och bistånd vid skuldsanering
- Att ansvara för bidrag till föreningar, studieförbund och övriga organisationer inom området
- Att besluta om kulturpris, kulturstipendier och idrottsstipendier
- Att för kommunens räkning införskaffa, förvalta och vårda konstverk och samlingar
- Att verka för att bevara och vårda byggnader, miljöer och anläggningar av kulturhistoriskt och/eller estetiskt värde
- Att bedriva kulturskoleverksamhet

Lagstiftning

Kommunallag (2017:725)

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Bibliotekslag (2013:801)

Socialtjänstlag (2001:453)

Spellag (2018:1138)

Reglemente

Utöver det som föreskrivs i "Huvudreglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun", kommunallagen och annan författning gäller bestämmelserna i nämndens reglemente.

Vi noterar att kommunfullmäktige beslutade under sitt sammanträde den 27 september 2021 att anta det upprättade förslaget på reviderat reglemente för nämnden. Vi noterar att nämnden numera svarar för kommunens uppgifter enligt spellag (2018:1138), dock inte yttrande enligt spelförordningen (2018:1475). Enligt tidigare reglemente svarade nämnden för kommunens uppgifter enligt lotterilag (1994:1000).

Tillsynsmyndigheter

Nämndens svar vid dialogmöte: Nämnden har länsstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden som tillsynsmyndighet för sin verksamhet. Tillsynsärenden redovisas under anmälningsärenden där nämnden har möjlighet att ställa frågor.

Yrkesrevisorernas iakttagelser

Vi noterar ett nytt tillsynsärende under verksamhetsåret som är pågående. Det avser föreläggande om att inkomma med kompletteringar i form av ett egenkontrollprogram till samhällsbyggnadsnämnden. Detta utifrån en begäran som inkom efter ett tillsynsbesök i november 2020. Nämnden har under verksamhetsåret drabbats av vite om 80 tkr. Vitet avser Valbobadet, där egenkontrollprogrammet inte inkom inom begärd tidpunkt och följderna blev ett nytt föreläggande om vite.

Vi noterar att tillsynsärendet inte rapporterats i nämnden, varken under anmälningsärenden eller någon annan punkt under verksamhetsåret.

Målstyrning och måluppfyllelse

Nämndens bedömning

	Kommunfullmäktiges mål	Nämndspecifikt mål	
●	Kraftigt förbättrade resultat i Gävles skolor.	-	
●	Påtagligt förbättrat företagsklimat i Gävle.	-	
●	Trygghet, sammanhållning och en välfärd att lita på i hela kommunen.	-	
●	En modern samhällsplanering som möter nuvarande och kommande generationers behov	-	
●	En ekologiskt hållbar och klimatneutral kommun	-	

Nämndens analys av utfall och svar vid dialogmöte

Vi noterar att nämnden har bedömt ett mål som delvis uppnås samt fyra mål som bedöms uppnås.

Nämnden tycker att rutinen gällande bedömning av måluppfyllelse är tillfredsställande och är nöjd med att sektorn är lyhörd för eventuella frågor och synpunkter och verksamheterna delger gärna mer fakta i form av informationsärenden och workshops. Målen bedöms genom att sammanväga vad som genomförts i verksamheten för att uppnå målen samt utfallet/statusen på indikatorerna.

Nämnden anser att de största utmaningarna för att bedriva verksamheten på ett tillfredsställande sätt är att kulturen behöver en nystart i och med postcovid där barn och unga behöver hitta tillbaka till aktivitet och rörelse. Andra utmaningar är: gestaltad livsmiljö, infrastruktur för lokaler, och digitalisering, Kultur- och bildningscentrum med folkbiblioteket - ett modernt erbjudande för en större publik. Nämnden har flera strategiska program att förhålla sig till, bland annat kulturpolitiskt program, biblioteksprogram, idrottspolitiskt program och friluftsprogram.

Nämnden har under året tagit aktiva beslut om åtgärder vid brister i måluppfyllelse på grund av pandemin. Några verksamheter har begränsats och därmed även kostnader. Beslut har löpande tagits på delegation gällande aktuella restriktioner och begränsningar. Ordförande och nämnd har löpande hållits informerad om hur verksamheterna har anpassats utifrån råd och riktlinjer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkaren med flera. Sektorchef har vid varje nämnd informerat om smittskyddsläget. Nämndens handlingsutrymme att fatta beslut har begränsats av rådande pandemi och beslut på nationell nivå. År 2021 har inte varit ett normalår på grund av pandemin.

Yrkesrevisorernas iakttagelser

” Enligt kap 6 § 6 kommunallagen ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten”. Detta framgår även i reglementet för Gävle kommuns styrelse och nämnder (Dnr.19KS455). I detta reglemente framgår vidare att nämnden har ansvar för att dess uppdrag och verksamhet är tydligt och genomförs på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till fullmäktiges mål och styrning, samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Vi noterar att nämnden förhåller sig till samtliga av fullmäktiges fem övergripande mål. Vi noterar att nämnderna i Sektor Livsmiljö Gävle valt att enbart ha de kommungemensamma målen och inte bryta ned till egna nämndmål som sedan är kopplade till de kommungemensamma målen. Detta är inget krav på nämnden men det skulle förtydliga vad det är nämnden ska göra i sina verksamheter för att bidra till de kommungemensamma målen.

Det finns inga mål där nämnden bedömer att utfallet blir att målet inte nås. Prognosen för delåret var att ytterligare två mål delvis skulle uppnås. Utfallet visar en bedömning om att dessa i stället uppnås. Sammanfattande målbedömning från nämnden är att fyra mål uppnås och ett mål uppnås delvis. Vi noterar att tre av de fyra mål som nämnden bedömer uppnås saknar indikatorer helt. Vi noterar att för det fjärde målet som nämnden bedömer uppnås har tidigare tre indikatorer tagits bort och i stället ersatts med en indikator. Den nya och enda indikatorn för målet hänvisar till att utfallet kommer under 2022 vid delår 1 och visar därmed inget utfall i verksamhetsrapporten.

Sammantaget ser vi att nämndens fyra mål som bedöms uppnås, helt saknar indikatorer som grund till att bedöma måluppfyllelsen. Vi noterar dock att det är i enlighet med nämndens verksamhetsplan. Det är svårt att tyda vad det är nämnden ska göra för att nå de fyra mål som saknar indikatorer. Tillsammans med att nämnden dessutom inte brutit ned de kommunövergripande målen till nämndspecifika mål blir den sammantagna målstyrningen inte tydlig. Vi saknar konkreta, mätbara och realistiska målvärden som nämnden ska nå för att se till att verksamheten bedrivs ändamålsenligt.

Ekonomistyrning

Nämndens analys av utfall enligt verksamhetsrapport och dialogmöte

(mnkr)	Utfall 2021-12-31	Utfall 2020-12-31	Budget helår 2021
Verksamhetens intäkter	70,8	79,5	87,1
Personalkostnader	-169,8	-165,5	-175,1
Övriga kostnader	-231,1	-226,6	-242,0
Avskrivningar/nedskrivningar	-14,8	-16,5	-15,8
Internränta	-3,0	-3,4	-3,3
Resultat före kommunbidrag	-347,9	-332,4	-349,1
Kommunbidrag	349,1	345,8	349,1
Årets resultat	1,2	13,4	0,0
Investeringar	8,8	8,9	35,0
Erhållet investeringsbidrag	0,0	1,9	0,0

Årets resultat uppgår till 1,2 mnkr och består i resultat för verksamhetsstöd +3,3 mnkr, bibliotek -0,1 mnkr, konserthus och symfoniorkester +1,0 mnkr, kultur -0,8 mnkr och fritid -2,2 mnkr.

Nämnden har påverkats av covid-19 vilket gör att intäkterna är mindre än beräknat. De verksamheter som främst drabbats av minskade intäkter är Konserthuset, Gasklockorna, Fjärran Höjderbadet, Hemlingbystugan, Gavlehov och övriga idrottsanläggningar. På grund av pandemin har några verksamheter begränsats och därmed även kostnader. Beslut har löpande tagits gällande aktuella restriktioner och begränsningar.

Nämndens största utmaningar för att nå en ekonomi i balans är att covid-19 påverkar nämndens intäkter negativt för arrangemang och mötesverksamhet hos Konserthuset och Gavlehov. Ett flertal bokade arrangemang hos Gasklockorna har avbokats sedan mars förra året. För badverksamheten minskar intäkterna som en följd för gällande restriktioner men förväntas normaliseras när restriktionerna i samhället lättar. Kundnära verksamheter som till exempel Hemlingbystugan har minskade försäljningsintäkter på grund av färre besökare. Begränsad verksamhet medför på kort sikt lägre kostnader men på längre sikt kommer verksamheterna i gång igen. Ett förändrat beteendemönster hos publik kan komma att påverka nämndens intäkter även efter covid-19.

Nämndens verksamheter har anpassats utifrån det generella effektiviseringskravet på 2 % vilket motsvarar ca 6,9 mnkr. Det generella besparingarna har inneburit bland annat minskade kostnader för produktioner, inköp av förbrukningsvaror samt indragning av den så kallade kulturmiljonen. Utöver generellt besparingskrav har nämnden omfattande effektiviseringar i lokalkostnader.

Ekonomisk rapportering sker vid varje nämnd. Verksamhetsrapportering med helårsprognos sker tre gånger per år, i maj september och vid bokslut i februari. Nämnden bedömer att ekonomistyrningen är tillfredsställande

Yrkesrevisorernas iakttagelser

Vi noterar att nämndens resultat håller sig inom den ekonomiska ramen från kommunfullmäktige. Vi noterar att nämndens överskott om +1,2 mnkr är i nivå med årsprognosen som gjordes vid delåret. Nämndens årsprognos beräknades till +1,5 mnkr exklusive preliminära kostnader till följd av översvämningen där nämnden gjorde en avsättning om 2,3 mnkr. Nämndens prognos vid delår 1 visade ett underskott om -8,6 mnkr. Under året har kommunfullmäktige beslutat att utöka nämndens ram med 9,7 mnkr. Med den ursprungliga budgeten om 339,4 mnkr hade nämnden genererat ett negativt resultat om -8,5 mnkr för verksamhetsåret, vilket är i nivå med den prognos nämnden gjorde vid delår 1.

Utifrån en analytisk granskning av nämndens resultaträkning, synes förklaringen till avvikelse mot budget vara rimlig. Avvikelsen om +1,2 mnkr utgör 0,4% av nämndens ekonomiska ram om 349,1 mnkr. Detaljgranskning sker i samband med granskningen av Gävle kommuns finansiella rapporter. Eventuella iakttagelser från detaljgranskningen kommer att redovisas i granskningsrapporten för Gävle kommuns årsredovisning.

Vi noterar att nämnden tar upp ekonomiska månadsrapporter för beslut löpande och uppdaterar prognoserna i samband med detta.

Riskhantering

En riskanalys ska ligga till grund för internkontrollplanen (6 § Gävle kommuns Internkontrollreglemente). Den omfattar ofta flera risker än de som tas med i internkontrollplanen.

Kritiska risker som tas med in i internkontrollplanen

Riskerna kan gå mot verksamhetsmål, finansiell rapportering samt lagstiftning. Nedan redovisas endast de risker nämnden bedömer som kritiska. Det kan även finnas ytterligare risker som bedöms som mindre allvarliga i internkontrollplanen.

Kommunövergripande mål: **[Efterlevnad av externa och interna regelverk]**

- Risk att avtal som upprättas med föreningar inte tar hänsyn till gällande lagstiftning.

Kommunövergripande mål: **[Efterlevnad av externa och interna regelverk]**

- Risk att ingen tydlig process kring remisshantering inom Livsmiljö finns

Yrkesrevisorernas iakttagelser

Ansvar för att den interna kontrollen är tillräcklig ligger enligt 6 kap 7 § kommunallagen på nämnden. En iakttagelse är att riskanalysen i år varit med i beslutsunderlagen till internkontrollplanen. Det innebär att

nämnden varit mer involverad i arbetet med riskanalysen än tidigare. Däremot har nämnden inte fattat beslut om riskanalys vilket vi rekommenderade nämnden föregående år för att nämnden ska kunna säkerställa en tillräcklig internkontroll enligt kommunallagen.

Riskanalysen innehåller 20 risker där fem är fördelade på de fyra kommunövergripande målen.

Intern kontroll

Nämndens bedömning

Nämndens svar vid dialogmöte: De största utmaningarna för att se till att den interna kontrollen är tillräcklig är att tidigt identifiera risker med en framåtblickande analys där man fångar verksamhetens mest relevanta risker.

Yrkesrevisorernas iakttagelser

Nämnden ska enligt 6 kap 7 § kommunallagen se till att den interna kontrollen är tillräcklig.

Varje nämnd har en skyldighet att löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom nämndens verksamhetsområde (5 § Gävle kommuns Internkontrollreglemente).

Varje nämnd skall årligen antaga en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen. Olika granskningsområden bör väljas ut med utgångspunkt från en väsentlighets- och riskbedömning. Kontrollplanen styrs av den omfattning och volym som nämndens verksamhet har, och de väsentlighets- och riskbedömningar som har gjorts (6 § internkontrollreglementet inklusive tillhörande tillämpningsanvisningar).

- Vi noterar att internkontrollplanen har antagits i nämnden i enlighet med internkontrollreglementet. Internkontrollplanen färdigställdes enligt den tidplan kommunstyrelsen fastställt.

Förutom mål och uppdrag finns även ett antal program som kommunfullmäktige tagit beslut om. Ett av dessa program beslutades under maj 2018 och det är "Mål och riktlinjer för privata utförare". Kommunfullmäktige har beslutat att det i nämndernas riskanalys ska framgå hur verksamheten säkerställer tillräcklig insyn, uppföljning och kontroll av privata utförare.

- Vi noterar att nämnden har med det i sin riskbedömning. Sannolikheten för risken att den inträffar bedöms som mycket låg och en eventuell konsekvens bedöms som försumbar. Risken tas därmed inte in i nämndens internkontrollplan.

Resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen skall, med utgångspunkt från antagen plan, löpande rapporteras till nämnden. Rapportering skall ske skriftligt (7§ Internkontrollreglementet).

- Nämnden klarmarkerade internkontrollrapporten åtta dagar sent enligt kommunstyrelsens instruktioner. Nämnden har fått en

återrapportering i samband med delårsrapport 2 och när verksamhetsrapporten för helåret 2021 behandlades i nämnden. Vi noterar att nämndens internkontrollrapport fastställts i nämnden i enlighet med internkontrollreglementet.

Yrkesrevisorernas sammanfattande ställningstagande

Utifrån den grundläggande granskning som gjorts via nämndens egen rapportering, dialogmöte med kommunrevisionen samt uppföljning av tillsynsrapporter gör yrkesrevisorerna nedanstående bedömningar och rekommendationer. Nämnden omfattas även av redovisningsrevision som resulterar i granskning av delår 2 och årsredovisning.

Yrkesrevisorerna tar nedan ställning till om verksamheten bedrivits på ett ändamålsenligt sätt, om ekonomistyrningen är tillfredsställande samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Verksamhetens målstyrning

Yrkesrevisorerna noterar att nämnden har fem mål som överensstämmer med de kommunövergripande målen. Vi noterar att nämndens fyra mål som bedöms uppnås, helt saknar indikatorer som grund till att bedöma måluppfyllelsen. Vi noterar dock att det är i enlighet med nämndens verksamhetsplan. Det är svårt att tyda vad det är nämnden ska göra för att nå de fyra mål som saknar indikatorer. Tillsammans med att nämnden dessutom inte brutit ned de kommunövergripande målen till nämndspecifika mål blir den sammantagna målstyrningen inte tydlig. Vi saknar konkreta, mätbara och realistiska målvärden som nämnden ska nå för att se till att verksamheten bedrivs ändamålsenligt. Yrkesrevisorerna har svårt att uttala sig för om måluppfyllelsen för dessa mål ger en rättvisande bild och om verksamheten bedrivits på ett ändamålsenligt sätt.

Vi noterar att nämnden tagit aktiva beslut om åtgärder vid brister i måluppfyllelsen under verksamhetsåret. På grund av pandemin har några verksamheter begränsats och därmed även kostnader. Beslut har löpande tagits på delegation gällande aktuella restriktioner och begränsningar. Ordförande och nämnd har löpande hållits informerad.

Med anledning av ovanstående har yrkesrevisorerna svårt att bedöma nämndens ändamålsenlighet och måluppfyllelse.

Rekommendationer

Yrkesrevisorerna rekommenderar nämnden att se till så det finns indikatorer som grund till att bedöma måluppfyllelsen för nämndens respektive mål.

Yrkesrevisorerna rekommenderar nämnden att utveckla arbetet med indikatorer så de blir konkreta, mätbara och realistiska samt tydligt kopplar till de mål de är avsedda att mäta måluppfyllelsen av.

Ekonomistyrning

Yrkesrevisorerna noterar att nämndens resultat håller sig inom den ekonomiska ramen från kommunfullmäktige. Under året har kommunfullmäktige beslutat att utöka nämndens ram med 9,7 mnkr. Med den ursprungliga budgeten om 339,4 mnkr hade nämnden genererat ett negativt resultat om -8,5 mnkr för verksamhetsåret.

Det finns en återkommande rapportering av det ekonomiska utfallet och nämnden får även uppdaterade prognoser i samband med nämndsammanträden.

Yrkesrevisorernas bedömning är att nämndens ledning, styrning och uppföljning gällande ekonomi för 2021 varit tillfredsställande.

Internkontroll

Internkontrollplan samt internkontrollrapport är upprättat i enlighet med reglemente och har antagits i nämnd. Nämnden har fått en delavrapportering i samband med delårsrapport 2.

En iakttagelse är att riskanalysen i år varit med i beslutsunderlagen till internkontrollplanen. Det innebär att nämnden varit mer involverad i arbetet med riskanalysen än tidigare. Däremot har nämnden inte fattat beslut om riskanalys vilket vi rekommenderade nämnden föregående år för att nämnden ska kunna säkerställa en tillräcklig internkontroll enligt kommunallagen. Vi noterar att nämndens riskanalys kopplar till de kommunövergripande målen.

Nämnden har under verksamhetsåret drabbats av vite om 80 tkr. Vitet avser Valbobadet, där ett egenkontrollprogram inte inkom inom begärd tidpunkt och följden blev ett nytt föreläggande om vite. Vi noterar att tillsynsärendet inte rapporterats i nämnden, varken under anmälningsärenden eller någon annan punkt under nämndens sammanträden för verksamhetsåret.

Yrkesrevisorernas bedömning är att nämndens interna kontroll delvis är bristfällig. För att den interna kontrollen ska anses vara tillräcklig är yrkesrevisorernas bedömning att nämnden behöver se över ovanstående.

Rekommendationer

Yrkesrevisorerna rekommenderar nämnden att fatta beslut om riskanalys då ansvaret för att den interna kontrollen är tillräcklig ligger enligt 6 kap 7 § kommunallagen på nämnden.

Yrkesrevisorerna rekommenderar nämnden att se över periodiciteten avseende återrapportering av de kontrollmoment som finns i internkontrollplanen gällande de risker som har högst risknivå. Detta då nämndernas interna kontroll syftar till att återrapportering ska förmedlas på ett sådant sätt att beslutsfattare kan vidta erforderliga åtgärder.

Yrkesrevisorerna rekommenderar nämnden att löpande behandla tillsynsrapporter som anmälningsärenden i nämnden.