

Revisionsrapport

Granskning av Kultur- och fritidsnämndens ledning styrning och uppföljning

Hudiksvall kommun

Jacob Svensson
Moa Wuotila
Revisionskonsulter

Mars 2019

Innehåll

Sammanfattning – Revisionell bedömning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Revisionsfråga, kontrollmål samt revisionskriterier	4
1.3. Metod och avgränsning	5
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1. Arbetar nämnden tillfredsställande med åtagande och uppdrag?	6
2.1.1. Iakttagelser	6
2.1.2. Bedömning.....	7
2.2. Arbetar nämnden tillfredsställande med uppföljning, återrapportering och analys av verksamhet, ekonomi och resultat?	7
2.2.1. Iakttagelser	7
2.2.2. Bedömning.....	8
2.3. Arbetar nämnden på ett tillfredsställande sätt med sitt arbetssätt och sina arbetsformer, bland annat tydliga roller och ansvar mellan politik och tjänsteman? .	9
2.3.1. Iakttagelser	9
2.3.2. Bedömning.....	10
2.4. Uppfyller kommunstyrelsen sitt samordningsansvar och sin uppsiktsplikt gällande Kultur- och fritidsnämnden på ett tillfredsställande sätt?	10
2.4.1. Iakttagelser	10
2.4.2. Bedömning.....	11

Sammanfattning – Revisionell bedömning

De förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun genomförde en granskning tillhörande revisionsår 2016 avseende Kultur- och fritidsnämndens ledning, styrning och uppföljning. I granskningen påtalades brister i att nämnden inte haft en tillfredställande ledning, styrning och uppföljning av sin verksamhet.

I granskningen 2016 lyftes ett antal områden fram som nämnden och kommunstyrelsen borde arbeta vidare med och förbättra:

- Nämndens ledning, styrning och uppföljning, dvs. arbetet med nämndens arbetsformer, arbetet med risk- och väsentlighetsbedömning inför beslut om den interna kontrollplanen, uppföljning, åiterrapportering och analys av åtagande, kvalitetsarbete och intern kontroll mm.
- Kommunstyrelsen ledning, styrning och uppsikt, dvs. tydliggöra ansvar och roller mellan Kultur- och fritidsnämnden, övriga nämnder och bolag i kommunen att diskutera hur dialogen kan förbättras för att möjliggöra att nämndens ansvarsutövning blir effektiv och ändamålsenlig.

Revisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat om att genomföra en uppföljning av den tidigare granskningen från 2016. Syftet har varit att bedöma om Kultur- och fritidsnämnden utifrån tidigare noterade brister vidtagit åtgärder och säkerställt en ändamålsenlig ledning, styrning och uppföljning?

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att Kultur- och fritidsnämndens vidtagit åtgärder utifrån tidigare noterade brister och i allt väsentligt säkerställt en ändamålsenlig ledning, styrning och uppföljning.

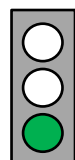
Den sammanfattande bedömningen baseras på en sammanvägning av bedömningar för nedanstående kontrollmål.

Kontrollfråga 1:

Arbetar nämnden tillfredsställande med åtagande och uppdrag?

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.

Bedömningen baseras på att nämnden genomfört revidering av samtliga styrdokument. Nämnden har även aktivt vidtagit åtgärder för att utveckla den interna kontrollen på ett systematiskt sätt genom riskidentifiering och analys av interkontrollplan.

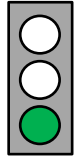


Kontrollfråga 2:

Arbetar nämnden tillfredsställande med uppföljning, återrapportering och analys av verksamhet, ekonomi och resultat?

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.

Bedömningen baseras på att nämnden utvecklat formerna för ekonomisk rapportering, löpande rapportering och information kopplat till nämndens verksamheter.



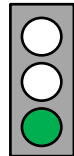
Vi **rekommenderar** att utvärdering och analys av den nya nämndorganisationen genomförs. I syfte att analysera konsekvenserna av omorganiseringen av nämnden och för att ta med erfarenheter till t.ex. underlag för beslut om framtida förändringar i kommunen.

Kontrollfråga 3:

Arbetar nämnden på ett tillfredsställande sätt med sitt arbetssätt och sina arbetsformer, bland annat tydliga roller och ansvar mellan politik och tjänsteman?

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.

Bedömningen baseras på att nämnden utvecklat arbetssätt och arbetsformer genom att tydliggöra ansvarsroller i reglemente och via dialog. Nämnden har även genomfört utbildning för ledamöter kopplat till ansvarsområdet.

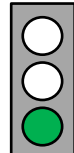


Kontrollfråga 4:

Uppfyller kommunstyrelsen sitt samordningsansvar och sin uppsiktsplikt gällande Kultur- och fritidsnämnden på ett tillfredsställande sätt?

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.

Vår bedömning är att nämnden regelbundet återkopplar verksamhetsmässiga och ekonomiska resultat samt redovisar prognos till styrelse och fullmäktige.



1. Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna i Hudiksvalls kommun genomförde en granskning tillhörande revisionsår 2016 avseende Kultur- och fritidsnämndens ledning, styrning och uppföljning. I granskningen påtalades brister i att nämnden inte haft en tillfredställande ledning, styrning och uppföljning av sin verksamhet.

Granskningen visade att nämnden första halvåret 2016, med en t.f. förvaltningschef, fokuserat på att skapa grundläggande förutsättningar för nämndens ansvarsutövande. Från och med hösten 2016 har nämnden en ny förvaltningschef som fortsatt arbetet med att bland annat tydliggöra roller, ansvar och styrningsarbetet.

I granskningen 2016 lyfts områden fram som nämnden och kommunstyrelsen bör arbeta vidare med och förbättra:

- Nämndens ledning, styrning och uppföljning, dvs. arbetet med nämndens arbetsformer, arbetet med risk- och väsentlighetsbedömning inför beslut om den interna kontrollplanen, uppföljning, återrapportering och analys av åtagande, kvalitetsarbete och intern kontroll mm.
- Kommunstyrelsen ledning, styrning och uppsikt, dvs. tydliggöra ansvar och roller mellan Kultur- och fritidsnämnden, övriga nämnder och bolag i kommunen att diskutera hur dialogen kan förbättras för att möjliggöra att nämndens ansvarsutövning blir effektiv och ändamålsenlig.

Revisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat om att genomföra en uppföljning av den tidigare granskningen från 2016.

1.2. Revisionsfråga, kontrollmål samt revisionskriterier

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att granska och pröva om:

- ***Kultur- och fritidsnämnden utifrån tidigare noterade brister vidtagit åtgärder och säkerställer en ändamålsenlig ledning, styrning och uppföljning?***

Granskningen omfattar följande kontrollområden:

- Arbetar nämnden tillfredsställande med åtagande och uppdrag?
- Arbetar nämnden tillfredsställande med uppföljning, återrapportering och analys av verksamhet, ekonomi och resultat?
- Arbetar nämnden på ett tillfredsställande sätt med sitt arbetssätt och sina arbetsformer, bland annat tydliga roller och ansvar mellan politik och tjänsteman?
- Uppfyller kommunstyrelsen sitt samordningsansvar och sin uppsiktsplikt gällande Kultur- och fritidsnämnden på ett tillfredsställande sätt?

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen kapitel 12.
- Kommuninterna styrdokument relevanta för granskningen.
- I övrigt se kontrollområden.

1.3. Metod och avgränsning

Granskning har genomförts med analys av, för granskningen relevanta styr- och uppföljningsdokument, nämndsplan, verksamhetsberättelse, nämndsprotokoll 2017/2018 och andra internt styrande och stödjande dokument.

Intervju har genomförts med förvaltningschef och kommunstyrelsens ordförande.

Granskningsrapport har varit utsänd till samtliga intervjuade för faktaavstämning.

2. *Iakttagelser och bedömningar*

2.1. *Arbetar nämnden tillfredsställande med åtagande och uppdrag?*

Av den tidigare genomförda granskningen från 2016 framgår det att nämndens dokumenterade underlag för ledning och styrning av verksamhet och kvalitet inte är tillräckliga. Granskningen visar även på att arbete med riskidentifiering och analys kopplat till den interna kontrollplanen bör utvecklas, samt att en fortsatt utveckling bör ske av interna kontroller inom nämndens verksamhetsområden.

Ett ytterligare förbättringsområde som identifierades i granskning var att nämnden bör fortsätta kvalitetssäkra och utveckla styrdokument för att möjliggöra en mer effektiv ansvarsutövning.

2.1.1. *Iakttagelser*

Av granskningen noteras för nämnden följande aktuella styrande dokument:

- **Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder** definierar dess ramar för ledning och styrning samt varje nämnds olika ansvars- och verksamhetsområden. Reglementet antogs av fullmäktige 2017-12-18.
- **Kultur- och fritidsplan 2017-2019** ersätter tidigare årlig nämndsplan. Planen antogs av nämnden 2017-12-07 och är reviderad inför 2018 och omfattar numera en period om två år. Nämndens uppdrag består i arbete med utveckling, uppföljning och utvärdering av verksamheterna inom sitt ansvarsområde. I planen definieras mål och riktlinjer för uppdraget samtidigt som det fungerar som ett planeringsunderlag. Uppföljning av planen ska ske årligen, och nuvarande version gäller för åren 2017-2019 med krav på årlig revidering. Planen bryts även ner i enhetsplaner som följer samma långsiktiga mål och utveckling som kultur- och fritidsplanen.
- **Kultur- och fritidsstrategi 2016-2020** fastställdes av fullmäktige, 2016-06-20. Strategin gäller för alla verksamhetsområden inom kommunen. Kultur- och fritidsnämnden ansvarar särskilt för att strategiskt och operativt arbeta för att verkställa strategin inom sina verksamhetsområden. Löpande uppföljning sker och nämnden ska årligen återrapportera till fullmäktige. Nämnden ansvarar även för revidering av dokumentet som senast ska ske i december 2020.
- **Delegationsordningen** är för nämnden ett levande dokument och ska uppdateras kontinuerligt. Nämnden beslutade om senaste revideringen 2018-11-07, och den nya delegationsordningen tillämpas från och med 2018-11-13. Dokumentet redogör för nämndens överföring av beslutanderätt, reglerar vidaredelegering och återrapportering samt skillnader mellan verkställighet och beslut.
- **Reglemente för intern kontroll** fastställdes av fullmäktige 2008-06-16 och har reviderats 2018-12-17. Reglementet säkerställer att en god intern kontroll upprätthålls. Det framgår att varje nämnd har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden. Förvaltningschefen är sedan ansvarig för att verkställa detta inom varje nämnds olika verksamheter. Upp-

följning av intern kontroll regleras utifrån sex paragrafer där det framgår att internkontrollplanen årligen ska följas upp samt att dokumenterade risk- och väsentlighetsbedömningar ska utföras. Nämnden ska i december månad varje år rapportera resultatet till styrelsen.

- **Internkontrollplan 2018** antas av nämnden i mars (2018-04-12 § 29). Planen innehåller tre kontrollmoment gällande: rehabiliteringsprocessen, vattenprovtagning på badhusen och rutiner vid rekrytering. Underlag till antagen internkontrollplan 2018 utgörs av riksinventering och analys av processer och rutiner inom nämndens ansvarsområde. De tre utvalda områdena i internkontrollplanen utgörs av de riskområden som identifierats med högst risknivå.

Ansvaret för att ta fram ett riskunderlag till interkontrollplan och rapportera detta till nämnden ligger fr.o.m. 2018 på förvaltningens ledningsgrupp. Tidigare var nämnden själv ansvarig för hela riskanalysarbetet som utfördes i form av en workshop. Av intervju framgår att föregående arbetssätt inte helt upplevdes som fullt ut ändamålsenligt på grund av att omfattningen på riskerna tenderade att sväva ut. Det nya arbetssättet uppges ge bättre förutsättningar för att fokus ska ligga på rätt typ av risker, det vill säga de interna processerna.

Samtliga ledamöter har även utbildats inom internkontroll under 2017 och inför 2019 finns ytterligare ett utbildningstillfälle inplanerat för både gamla och nya ledamöter. Detta som ett led i att säkerställa att samtliga inom nämnden förstår syftet och arbetet med internkontroll.

I samband med framtagande av Kultur- och fritidsplan framgår det av intervju att detta föregåtts av dialog, föreläsningar och workshops. Varje enhet, inom kultur- och fritidsnämndens ansvarsområde, har även i uppdrag att konkretisera kultur- och fritidsplanen inom respektive enhet. Enhetsplanerna ska muntligen följas upp till nämnden.

2.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att nämnden arbetar tillfredsställande med åtagande och uppdrag. Bedömningen baseras på att arbete i syfte att stärka nämndens förutsättningar för ledning och styrning har genomförts, bl.a. genom revidering av samtliga styrdokument. Bedömningen baseras vidare på att nämnden under 2017/2018 aktivt vidtagit åtgärder för att utveckla den interna kontrollen på ett systematiskt sätt genom riskidentifiering och analys av interkontrollplan.

2.2. Arbetar nämnden tillfredsställande med uppföljning, återrapporering och analys av verksamhet, ekonomi och resultat?

I tidigare granskning från 2016 framgår det bland annat att nämnden inte arbetade tillräckligt tillfredsställande med uppföljning, återrapporering och analys av åtagande, kvalitetsarbete och intern kontroll inom sina verksamhetsområden.

2.2.1. Iakttagelser

Av protokoll framgår det att nämnden löpande har vid sina sammanträden informerats om ekonomiskt resultat och aktuella händelser. Den ekonomiska uppföljningen sker månadsvis och främst av nämndens ekonom. Dragningarna består av information om bland annat ekonomiskt läge, budget, olika avvikelser och förklaringar till de bakomliggande orsakerna för detta.

Exempelvis informerade förvaltningschefen (2018-10-10 § 79) om nämndens budget inför 2019. Information gavs om att omkostnaderna för nämndens verksamhet ökat mer än budget 2019. Enhetscheferna har därmed fått i uppdrag att genomföra åtgärder för att få en budget i balans. Detta omfattar bland annat ett effektiviseringsbehov om 109 800 kr under 2019.

Utöver ekonomi sker en löpande rapportering och information vid samtliga sammanträden kopplat till nämndens verksamheter. Förvaltningschefen ansvarar för dragningen men inom olika sakområden kan ansvariga företrädare ur verksamheten, som exempelvis strateger eller enhetschefer, stå för rapporteringen. Informationen berör bl.a. nulägesuppdatering och information kopplat till verksamheterna.

Nämnden informeras årligen vid delårs- samt årsredovisningarna mer djupgående om resultat och vilka orsaker som ligger till grund för det. Vid dessa rapporteringar redovisas nämndens måluppfyllelse samt följs indikatorer upp och mäts, detta genomförs både för förvaltningen och de enskilda enheterna. Resultatet för 2018 prognostiseras som ett nollresultat i enlighet med budget.

Internkontrollplan:

Av protokoll framgår att uppföljning av 2018 års internkontrollplan görs till nämnden i december 2018 (2018-12-12 § 102). Samtliga tre kontrollmoment följdes upp och eventuella vidare åtgärder förslogs. I sammanhanget noteras även att beslutet skickats vidare till kommunstyrelsen för kännedom.

Verkställighet av delegationsbeslut:

Nämndens delegationsordning reglerar delegationsrätten och hur återrapportering av beslut ska ske till nämnden samt att revidering av dokumentet ska ske löpande. Av protokollgranskning framgår att uppföljning av delegationsbeslut löpande genomförts vid nämndens sammanträden under 2017 och 2018. Vid nämndens sammanträden följs listan med delegationsbeslut upp och återrapporteras till nämnden.

Av protokollgranskning framgår att förvaltningschefen gavs i uppdrag (2018-03-14 § 15) att undersöka om det fanns något fattat beslut en framtida utvärdering av den nya nämndsorganisationen eller om det ska utformas en utvärdering. Vår granskning kan utifrån protokollanalys inte styrka att någon sådan utvärdering genomförts eller att någon uppföljning av ärendet gjorts till nämnden. Av intervju med förvaltningschef framgår att ärendeuppdraget återrapporterats till nämnden och att det inte återfanns något uppdrag om att en utvärdering skulle utformas, men att man dock missat att protokollföra detta.

2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att nämnden arbetar tillfredsställande med uppföljning, återrapportering och analys av verksamhet, ekonomi och resultat. Bedömningen baseras på att nämnden under 2017/2018 aktivt vidtagit åtgärder för att utveckla formerna för ekonomisk rapportering samt för löpande rapportering och information kopplat till nämndens verksamheter.

2.3. Arbetar nämnden på ett tillfredsställande sätt med sitt arbetssätt och sina arbetsformer, bland annat tydliga roller och ansvar mellan politik och tjänsteman?

I den tidigare granskningen från 2016 identifierades förbättringsområden att nämnden bör tydliggöra gränsdragningar mot övriga nämnder, kommunstyrelse och kommunens företag gällande kultur- och fritidsfrågor. Under 2016 var det flera ledamöter som inte förstod nämndens uppdrag fullt ut och det var tydligt att arbetsformer och gränsdragningar inte var fastställda inom kommunen.

2.3.1. Iakttagelser

Vår granskning visar att arbete i syfte att utveckla arbetsformer och arbetssätt har genomförts. Inom detta arbete ryms workshops, diskussioner, arbetsmöten och löpande dialoger inom nämnden, men även mellan politik och förvaltning.

Kopplat till utbildning av ledamöter och diskussioner för vilka ansvarsroller som finns har nämnden under 2018 vidtagit åtgärder för att öka kunskap genom olika utbildningar vilket framgår av protokoll:

- Förvaltningens ekonom höll den 2018-04-12 en ekonomiutbildning för nämnden. I utbildningen ingick övergripande information över hur ekonomin i en kommun fungerar, bl.a. god ekonomisk hushållning och balanskrav. Även budgetprocessen hanterades.
- Kommunchefen gav en kort utbildning 2018-04-12, om vad det innebär att vara ledamot i nämnden. Temat omfattats av politikerrollen kopplat till *vad* och *varför-frågor* och för tjänstemannarollen läggs fokus på *hur-frågor*. Förtroendet mellan politiker och tjänstemän och jäv tas upp samt ledorden: tydlighet, lyhördhet, respekt och ödmjukhet diskuteras.
- En arbetsmiljökonsult/beteendevetare höll 2018-05-17 en utbildning inom arbetsmiljö som förklarar förtroendevaldas arbetsgivarroll och arbetsmiljöansvar. Viktigt medskick var att beslutfattandet ska utgå från att konsekvenser tas i beaktning och att de analyserar hur risker som kommer med beslut kan hanteras.

Gränsdragning och ansvarsroller

Av intervjuer framgår att gränsdragningen mellan vilka frågor som ska hanteras av nämnd respektive styrelsen tidigare varit otydligt. Detta har sedermera tydliggjorts dels genom löpande dialoger och diskussioner mellan samtliga parter, men även klargjorts i nämndernas reglemente. Vid ärenden som frångår de fastställda ramarna hanteras frågan om vem som ska svara och besluta i ärendet via ett politiskt beslut vid sammanträde, vilket även dokumenteras via protokoll. Ett exempel på detta är relationen och ansvarsrollerna för evenemang med Visits Glada Hudik AB.

Det framgår vidare av intervjuer att gränsdragning mellan nämnd och förvaltning idag upplevs som tydlig och där relationen beskrivs som välfungerande. Ansvarsfördelningen är accepterad från båda nämnd och förvaltning där uppföljning och återrapportering mellan parterna också uppges fungera tillfredsställande. Detsamma gäller för gränsdragningarna mellan övriga nämnder och styrelse. Exempelvis har nämnden en kontaktpolitiker i styrelsen, vilket har landat väl i löpande dialoger. Samtliga ordförande i nämnderna har regelbundna möten tillsammans där information och en löpande dialog upprätthålls.

Under intervjuer beskrivs att nämnden idag upplevs tryggare i sitt arbetssätt jämfört mot 2016 då det var mer slitningar inom nämnden, men även mellan politik och förvaltning.

2.3.2. Bedömning

Vår bedömning är att nämnden arbetar på ett tillfredställande sätt med arbetssätt, arbetsformer samt med att tydliggöra roller och ansvar mellan politik och tjänstemän. Bedömningen grundar sig i att flertalet förändringar har skett inom ramarna för nämndens arbetssätt och arbetsformer, bl.a. genom att tydliggöra ansvarsroller i reglemente och via dialog samt utbildar ledamöter inom området.

2.4. Uppfyller kommunstyrelsen sitt samordningsansvar och sin uppsiktsplikt gällande Kultur- och fritidsnämnden på ett tillfredsställande sätt?

Av granskningen från 2016 framgick att kommunstyrelsen hade genomfört aktiviteter för att uppfylla samordningsansvaret. Av granskningens bedömning framgick dock att nämnden inte fått tillräckligt stöd som krävs för att kunna utföra nämndens uppdrag och ansvar fullt ut. Detta är särskilt kopplat till avsaknaden av gränsdragningar inom organisationen.

2.4.1. Iakttagelser

Av intervjuer framkommer en enhetlig uppfattning om att brister fanns i frågan om samordningsansvaret under 2015/2016. Detta kopplas främst ihop med oerfarenhet i både förvaltning och nämnd.

Vår granskning visar att uppsiktsplikten främst genomförs genom uppföljning av ekonomi men även verksamhet. Nämndens ekonomi följs löpande upp, bl.a. genom att ekonomichef tillsammans informerar om nämndernas ekonomi vid kommunstyrelsens sammanträden. Nämndens ekonomi följs vidare upp mer djupgående i delårs- och årsredovisningar. En förändring som genomförts inför 2018 är att kommunstyrelsens sammanträden har flyttats fram en vecka i tiden i syftet att arbetsutskottet ska hinna ha sitt sammanträde innan. Detta arbetssätt möjliggör att de faktiska ekonomiska utfallen kan presenteras vid styrelsens möte.

Av intervju med kommunstyrelsens ordförande framgår att nämndens verksamhet inte följs upp på detaljnivå i styrelsen eftersom det blir för omfattande. Däremot hålls styrelsen uppdaterad genom att nämnden informerar löpande om verksamhet i stora drag och särskilda avvikelser och ärenden som kräver beslut hanteras löpande.

Av våra intervjuer framgår vidare att dialogen mellan nämnd och styrelse fungerar på ett tillfredställande sätt från båda hållen, det vill säga att vid behov kan ärenden lyftas på begäran vid respektive sammanträde.

Utöver det som beskrivits ovan finns ett etablerat samordningsansvar för kommunstyrelsen, styrelsen har ett arbetssätt som innefattar träffar i olika konstellationer:

- De träffar Kultur- och fritidsnämnden, Lärandenämnden samt Social- och omsorgsnämnden i syftet att följa upp verksamheternas utveckling kopplat till dess uppdrag.
- Möten med presidiegrupperna, som är ett nytt arbetssätt som ska gälla för kommande mandatperiod, i syfte att kunna agera mer aktivt på vissa områden.
- Ordförande i nämnderna och styrelsen har kontinuerliga månadsvisa träffar.

2.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen uppfyller sitt samordningsansvar och sin uppsiktsplikt gällande nämnden på ett tillfredställande sätt. Bedömningen grundar sig i att granskningen visar på att nämnden regelbundet återkopplar verksamhetsmässiga- och ekonomiska resultat samt redovisar prognos till styrelse och fullmäktige.