



# Granskning av kultur- och fritidsverksamheten i Höörs kommun

Granskningsrapport

Höörs kommun

KPMG AB

2017-10-18

Antal sidor 15

Antal bilagor 1



**Höors kommun**

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höors kommun

KPMG AB

2017-10-18

## **Innehållsförteckning**

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfrågor	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Ansvarig nämnd	3
2.4	Metod	3
2.5	Revisionskriterier	3
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Mål och styrdokument beslutade av nämnden	5
3.2	Organisation, ansvar och samverkan	7
3.3	Uppföljning och intern kontroll	10
4	Slutsats och rekommendationer	12
4.1	Svar på revisionsfrågorna	13
4.2	Rekommendationer	15

## Höors kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höors kommun

KPMG AB

2017-10-18

# 1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Höors kommun granskat kultur- och fritidsverksamheten i Höors kommun.

Vår sammanfattande bedömning är att kultur- och fritidsnämnden bör systematisera och utveckla sin styrning och uppföljning i syfte att säkerställa en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet. Nämndens målstyrningskedja är enligt vår bedömning inte ändamålsenligt utformad och nämndens delegationsrätt behöver ses över och harmoniseras med faktiskt beslutsfattande. Revisionen har i tidigare granskning från 2016 påpekat kultur- och fritidsnämndens otillräckliga interna kontroll. Vi bedömer att påtalade brister kvarstår.

Avslutningsvis vill vi för kommunstyrelsen påtala att utifrån konkurrenslag 3 kap 27 §, ifrågasätter vi nuvarande samverkan mellan Höors kommun och Actic AB. Vi bedömer även att det finns en påtaglig risk att befintliga avtalsförpliktelser lyder under LOU och att eventuella omförhandlingar av avtalet med Actic AB, utan att gå ut med ett öppet förfarande, inte är förenligt med gällande lagstiftning.

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendationer är följande:

- Kultur- och fritidsnämnden bör utveckla sin målstyrningskedja och tydliggöra vilka kriterier/indikator/aktiviteter som ska utgöra grunden för bedömning av målluppfyllelse.
- Kultur- och fritidsnämnden bör tillse att samtliga bestämmelser för kommunala bidrag uppdateras samt att dokumenterade handläggnings- och kontrollrutiner upprättas.
- Kultur- och fritidsnämnden bör se över sin delegationsrätt i syfte att säkerställa harmonisering med faktiskt beslutsfattande.
- Kultur- och fritidsnämnden bör tillse att principer/riktlinjer för köhantering inom kultur- och musikskolan dokumenteras.
- Kultur- och fritidsnämnden måste åtgärda de brister som finns i deras system för intern kontroll.
- Kommunstyrelsen behöver utreda huruvida nuvarande samverkan mellan Höors kommun och Actic AB är förenligt med gällande lagstiftning med avseende på konkurrens och lagen om offentlig upphandling.

## Höors kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höors kommun

KPMG AB

2017-10-18

## 2 Inledning/bakgrund

I kultur- och fritidsnämndens uppgifter ingår att leda och samordna kultur- och fritidsverksamheten i kommunen. Nämnden ansvarar bland annat för kommunens anläggningar för kultur- och fritidsverksamhet och utthyrning av dessa samt handläggning av bidragsansökningar. Nämnden ska organisera och ansvara för kultur- och fritidsaktiviteter, stödja annan kulturell verksamhet i kommunen och vara huvudman för kommunens biblioteks- och musikskoleverksamhet. Nämnden ansvarar även för kommunens badhus.

Kultur och fritidsverksamhetens kostnader uppgick till cirka 50 miljoner kronor 2016. Kommunrevisorernas granskning har påvisat brister inom nämndens interna kontroll och målstyrning 2016. Kommunens badhus har under de senaste åren redovisat underskott och varit i behov av stort underhåll. Utifrån en risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna beslutat att granska kultur- och fritidsnämndens verksamhet 2017.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kultur- och fritidsnämndens verksamhet bedrivs ändamålsenligt och på ett ekonomiskt tillfredställande sätt.

Följande revisionsfrågor skall besvaras:

- Bedrivs nämndens biblioteksverksamhet ändamålsenligt och på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt?
- Bedrivs nämndens badhusverksamhet ändamålsenligt och på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt?
- Bedrivs nämndens musikskolverksamhet ändamålsenligt och på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt?
- Finns tillräckliga rutiner som medför att handläggning av bidrag sker ändamålsenligt och på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt?
- Har nämnden en tillräcklig styrning och uppföljning för kultur- och fritidsverksamheten?
- Sker utvärdering av verksamhetens kvalitet?
- Är ansvar och roller för kultur- och fritidsverksamheten tydliggjorda?

### 2.2 Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att omfatta kultur- och fritidsnämndens verksamhet och verksamhetsområden. Av revisionsfrågorna framgår att särskilt fokus ska riktas till badhusverksamheten, musikskolan samt biblioteksverksamheten.

Av granskningen framgår att beslut som fattats av kommunstyrelsen i stor grad har påverkat kultur- och fritidsnämndens verksamhet. Detta gör att avtal tecknade av

## Höors kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höors kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

kommunstyrelsen och effekterna av avtalet rörande kultur- och fritidsnämndens verksamhet, har beaktats i granskningen.

## 2.3 Ansvarig nämnd

Enligt revisionens projektplan avser granskningen kultur- och fritidsnämnden. Då kommunstyrelsens avtalstecknande i stor grad har påverkat kultur- och fritidsnämndens verksamhet har vi valt att tillägga kommunstyrelsen som ansvarig nämnd i denna revision.

## 2.4 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med kultur- och fritidschef, ekonom, bibliotekschef, rektor för musikskolan, verksamhetschef för Höors bad och sportcentrum tillika tf verksamhetschef för fritidsenheten.

I stycke 2.5.2 framgår de av fullmäktige beslutade styrdokument som utgjort grunden för granskningen och i stycke 3.1. framgår de nämndspecifika styrdokument som granskats inom ramen för revisionen.

## 2.5 Revisionskriterier

Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av följande lagstiftning:

- Kommunallagen 6 kap 7§
- Bibliotekslagen (2013:801)

Se bilaga 1 för mer detaljerad beskrivning av ovanstående kriterier. Nedan presenteras de av fullmäktige beslutade mål och riktlinjer som utgör revisionskriterier i denna granskning.

### 2.5.1 Reglemente för kultur- och fritidsnämnden

Av reglementet<sup>1</sup> framgår att kultur- och fritidsnämndens uppgift är att leda och samordna kultur- och fritidsverksamheten. Enligt reglementet ska nämnden bl.a. göra följande:

- Ansvara för kommunens anläggningar för kultur- och fritidsverksamhet samt svara för uthyrning av dessa,
- Söka tillgodose behovet av anläggningar och lokaler för kultur- och fritidsverksamhet,
- Genom ett nära samarbete med föreningar, organisationer och kulturarbetare verka för att verksamheten inom kommunen, stimulera det arbete som de bedriver,

<sup>1</sup> Antagen senast reviderat av kommunfullmäktige 2016-01-27

## Höörs kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höörs kommun

KPMG AB

2017-10-18

- Handlägga ansökningar om bidrag från föreningar och organisationer inom nämndens verksamhetsområde och framlägga därav föranledda förslag samt inom ramen för beviljade anslag fördela bidrag för ifrågavarande ändamål,
- Organisera och ansvara för kultur- och fritidsaktiviteter samt stödja annan kulturell verksamhet i kommunen,
- Vara huvudman för kommunens biblioteks- och musikskoleverksamhet.

### 2.5.2 Höörs kommuns reglemente för internkontroll

I reglementet, beslutat av KF 2001, tydliggörs att nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. I reglementet fastslås de krav som ställs på nämnden avseende beslut om intern kontrollplan och dess innehåll, uppföljning av den interna kontrollen, upprättandet av en risk- och väsentlighetanalys samt nämndens rapporteringsskyldighet.

### 2.5.3 Budget 2017 och flerårsplan 2018-2019

Höörs kommun har följande fyra övergripande mål som omfattar samtliga kommunala verksamheter:

- God livsmiljö och boende för alla
- Tillgängliga och professionella
- Innovativa och ansvarsfulla
- Långsiktigt hållbar ekonomi

Målen är antagna av kommunfullmäktige och de utgår från Höörs kommuns vision 2025.

### 2.5.4 Biblioteksplan

I biblioteksplanen 2016-2020<sup>2</sup> framgår biblioteksverksamhetens uppdrag och biblioteksorganisationen i Höörs kommun beskrivs. Vidare presenteras följande vision för Höörs bibliotek:

*"Höörs kommuns biblioteksplan har som mål att biblioteken i Höörs kommun ska vara rum för lärande, inspiration, möten och skapande. De ska vara välkomnande och möta alla med respekt och utifrån vars och ens förutsättningar"*

*"Barnperspektivet har beaktats i varje del av planen, vilket harmonierar med bibliotekets uppdrag, prioriterade målgrupper och med kommunala, nationella och internationella styrdokument"*

*"Planen strävar efter en likvärdighet i service för alla medborgare i kommunen och en likvärdig skolbiblioteksverksamhet för alla elever"*

I planen finns kortsiktiga och långsiktiga mål för folk- och skolbiblioteken. Det fastslås att en verksamhetsplan för folkbiblioteken och en skolbiblioteksplan ska utarbetas samt

<sup>2</sup> Beslutad av kommunfullmäktige i maj 2017

## Höors kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höors kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

att arbetet med måluppfyllelse ska utvärderas löpande. Verktyg för utvärdering och uppföljning ska utarbetas i början av planperioden.

### 2.5.5 Bestämmelser för kommunala bidrag

Bestämmelser för utbetalning av kommunala bidrag är uppdelade på fyra dokument som hanterar kulturföreningar, studieförbund, pensionärs- och handikapporganisationer samt ungdomsföreningar. Riktlinjerna avseende kulturföreningar och studieförbund revideras under 2016. Riktlinjerna för pensionärs- och handikapporganisationer samt ungdomsföreningar är daterade 2012-09-26 och ska enligt uppgift revideras under 2017. I riktlinjerna regleras allmänna och bidragsspecifika bestämmelser samt de krav som ställs på föreningar för att vara bidragsberättigade.

### 2.5.6 Förvärv av byggnad, med sport- och simhall, på fastigheten Visdomen 4

Med anledning av Björkvikshallens konkurs per den 11 april 2014 övertog Höors kommun betalningsansvaret för sport- och simhallen i egenskap av borgensman.<sup>3</sup> I fullmäktiges beslut fastslogs att kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör fick i uppdrag att underteckna köpekontraktet för kommunens räkning. Vidare fick kultur- och fritidsnämnden i uppdrag att ansvara för driften av verksamheten i den förvärvade byggnaden. Enligt beslutet skulle den förvärvade bygganden överlätas till Höors Fastighetsaktiebolag AB (HFAB) för en köpeskilling motsvarande vad kommunen erlagt till Björkvikshallen AB i konkurs med avdrag för eventuell amortering, per överenskommen tillträdesdag, på det övertagna lånebeloppet.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Mål och styrdokument beslutade av nämnden

Inom ramen för granskningen har vi identifierat följande styrdokument och riktlinjer beslutade av kultur- och fritidsnämnden:

#### 3.1.1 Sektorsövergripande

##### 3.1.1.1 Kultur- och fritidsnämndens budget och budgetmål 2017

Kultur- och fritidsnämnden har, utifrån kommunfullmäktiges fyra mål, beslutat om nio nämndsmål. Måluppfyllelsen av nämndsmålen ska i flertalet av fallen mätas genom enkäter, dialoger och personliga möten. I nämndens målstyrningskedja saknas indikatorer eller måtvärden för hur resultatet från eventuella enkätundersökningar ska bedömas. De intervjuade upplever att formuleringarna på de nämndövergripande målen inte är anpassad efter den verksamhet som bedrivs, framförallt upplevs målen som svåra att mäta. Verksamheten uppvisade 2016 ett underskott på ca 1,46 mkr (1,2

<sup>3</sup> Se fullmäktigebeslut från 2014

## Hörs kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Hörs kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

mnkr avsåg badhusverksamheten ). I budgeten 2017 har badhusverksamheten tilldelats 450 tkr mindre än föregående år. Effektiviseringen skulle genereras genom ny reningsanläggning som togs i bruk 2017-10-01.

### 3.1.1.2 *Delegationsrätt*

Av beslutad delegationsrätt<sup>4</sup> framgår vilka ärenden som nämnden delegerat samt att delegationsbeslut ska återrapporteras till kultur- och fritidsnämnden vid sammanträde i särskild paragraf. Vi kan konstatera att nämnden inte har någon omfattande delegationsordning samt att funktionerna sektorschef och presidiet inte har någon delegerad beslutanderätt.

I delegationsrätten hänvisas till de avtal som upprättats med verksamheterna musikskola och bibliotek, varav delegaterna är bibliotekschef och musikskolerektor. Dock framgår inte vilka beslut hänvisningen avser, något som även förefaller vara otydligt för flera andra av ärendena i delegationsrätten.

Enligt delegationsrätten ska kultur- och fritidsstrategen besluta om utbetalning och fördelning av bidrag till föreningar och studieförbund enligt kultur- och fritidsnämndens bidragsnormer. Det framgår inte hur eventuella avslag eller avsteg från befintliga normer ska hanteras. Vi noterar att det i delegationsrätten inte framgår någon information avseende personalfrågor, upphandling, inköp och organisatoriska frågor.

### 3.1.1.3 *Intern kontrollplan*

I nämndens interna kontrollplan 2017<sup>5</sup> finns sju rutiner/processer identifierade. Kontrollerna avser ekonomisk uppföljning, lönerapportering, fakturahantering, upphandling och inköp, kontanthantering, delegationsordning och föreningsbidrag. Detta är samma kontroller som ingick i den interna kontrollplanen 2016. Det finns inga specifika kontroller för ansvarsområdena kultur, fritid, bibliotek och musikskola. Det finns inte heller någon dokumenterad riskanalys till grund för befintlig intern kontrollplan och det saknas skriftliga regler, rutiner och anvisningar för hur den interna kontrollen ska bedrivas inom kultur- och fritidsverksamheten. Av intervjuerna framgår att utvecklingsarbete påbörjats på kommunövergripande nivå i syfte att utarbeta en ny arbetsprocess för nämndernas interna kontrollarbete.

## 3.1.2 **Verksamhetsspecifikt**

### 3.1.2.1 *Musik-/kulturskola*

Kultur-och fritidsnämnden har upprättat ett verksamhetsavtal avseende musik-/kulturskolan. I avtalet anges att musik-/kulturskolan förbinder sig att bedriva minst den verksamhet som framgår av tillhörande verksamhetsplan. I avtalet regleras frågor rörande personal, lokaler ekonomisk ram och försäkringar. Vidare anges att kultur-och

<sup>4</sup> Beslutad av kultur- och fritidsnämnden 2017-01-17

<sup>5</sup> Beslutad av kultur-och fritidsnämnden 2016-11-15



## Hörs kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Hörs kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

fritidsnämnden löpande ska erhålla uppföljning av ekonomi och verksamhet i enlighet med de rutiner som gäller för övrig verksamhet. Rektor ska lämna underlag till den årliga sektorsövergripande verksamhetsberättelsen. I underlaget ska måluppfyllelsen framgå avseende de ekonomiska och verksamhetsinriktade målen. I verksamhetsplanen finns övergripande mål för perioden 2016-2020. Det framgår hur många platser som finns på de olika aktiviteterna samt vilka arrangemang och konserter som ska genomföras.

### 3.1.2.2 Biblioteksverksamheten

Kultur-och fritidsnämnden har upprättat ett verksamhetsavtal avseende biblioteksverksamheten. I avtalet förbinder sig ansvarig bibliotekschef att bedriva minst den verksamhet som framgår av kommunens biblioteksplan. (1 stycke 2.5.2.4 framgår beslutade målsättningar). Även i detta avtal regleras frågor rörande personal, lokaler ekonomisk ram och försäkringar. Kultur-och fritidsnämnden ska löpande erhålla uppföljning av ekonomi och verksamhet i enlighet med de rutiner som gäller för övrig verksamhet.

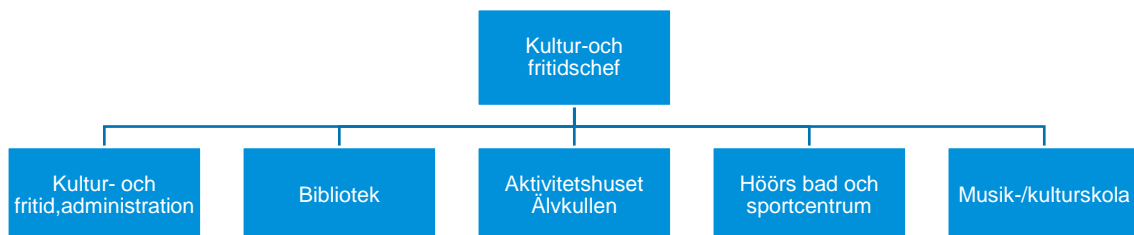
### 3.1.2.3 Badhusverksamheten

Inom badhusverksamheten saknas ett avtal likt ovanstående. Det finns inga andra styrdokument beslutade av nämnden.

## 3.2 Organisation, ansvar och samverkan

### 3.2.1 Sektorsövergripande

Kultur- och fritidssektorn är organiserad i fem verksamhetsområden enligt bilden nedan:



Verksamheten har tillgång till centrala stödfunktioner i form av administration, personalfrågor och ekonomi. Dessa funktioner inryms inom kommunstyrelsens ansvarsområde.

Varje verksamhetsområde leds av en verksamhetschef som innehar verksamhetsansvar, budgetansvar och personalansvar. Sektorchefens delegation från tidigare kommundirektör avseende arbetsmiljöuppgifter har delvis ersatts med en ledarskapsdeklaration och därefter av en ny överenskommelse med facken. Enligt sektorchefen har den nya ledarskapsdeklarationen kommunicerats till samtliga

## Höörs kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höörs kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

verksamhetschefer med personalansvar. Cheferna har även tillhandahållits med utbildning i systematiskt arbetsmiljöarbete. Av granskningen framgår dock att fördelningen av arbetsmiljöuppgifter inte skett genom en personlig fördelning till respektive verksamhetschef.

Tjänstemän och politiker framför vid intervjuerna att roll- och ansvarsfördelningen upplevs som tydlig inom sektorn.

### 3.2.2 Verksamhetsspecifikt

#### 3.2.2.1 Musik-/kulturskolan

Rektor ansvarar för verksamheten utifrån det verksamhetsavtal som tecknats med tillhörande verksamhetsplan. Verksamheten arbetar med målsättningar vid de arbetsplatsträffar som genomförs löpande under året.

Vid intervjuerna framförs att antalet ansökningar till skolan minskade under 2016. En av anledningarna uppges vara den renovering som genomfördes 2016 och som innebar att marknadsföringsaktiviteter fick mindre utrymme i verksamheten. Elevantalet har under senare delen av 2017 ökat.

Köhanteringen sköts av rektor och administratör. Det finns utarbetade principer för hur platser fördelas, utgångspunkten är datum för anmälan. Däremot saknas dokumenterade rutiner för de avväganden ansvariga gör inför erbjudande av plats. Fakturering sker terminsvis och avser hela terminen oavsett om elever avbryter sin undervisning under terminens gång. Som nybörjare får elever kostnadsfritt prova på verksamheten tre gånger. Rutiner för fakturering av kursavgifter finns upprättade av kommunens centrala ekonomienhet.

Rekrytering är en utmaning vad gäller tjänster som arbetar med yngre barn.

#### 3.2.2.2 Biblioteksverksamheten

Biblioteksverksamheten består utav ett huvudbibliotek och tre filialer samt kommunens skolbibliotek. Bibliotekschefen är ansvarig för samtlig personal som arbetar inom biblioteksverksamheten. Däremot är respektive rektor ansvarig för den verksamhet som bedrivs inom ramen för skolbiblioteken. Målen i biblioteksplanen är utgångspunkten för hur biblioteksverksamheten utformar sitt arbete. Nämndmålen upplevs inte vara relevanta för verksamheten. Därtill rapporterar verksamheten statistik till kungliga biblioteket, detta är indikatorer som utgör grund för bedömning av verksamhetens kvalitet och omfattning.

Tre personer har ett uttalat ansvar att arbeta med barn och ungdom samt kultur och arrangemang. Vidare finns två medarbetare som har i sitt uppdrag att arbeta med social biblioteksverksamhet, vilket innebär samverkansprojekt med äldreomsorgen och omsorgsverksamheten.

### Höors kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höors kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

Låntagare och besökare har möjlighet att påverka verksamheten genom att ställa frågor, lämna förslag och efterfråga vissa böcker och media osv. Det har gjorts försök att genomföra enkäter för att mäta kundnöjdhet. Utmaningen är enligt de intervjuade att nå de kommunmedborgare som inte är på biblioteket och ta del av vad som skulle kunna få dem intresserade av att besöka verksamheten.

#### 3.2.2.3 *Badhusverksamheten*

Badhuset är en del av Höors bad- och sportcentrum som består utav simhall, sporthall, idrottshall, Actic, Budohall och entré. Anläggningen bemannas av personal inom kultur- och fritid.

Lokalerna ägs och förvaltas av HFAB. Kultur- och fritidsförvaltningen betalar en kallhyra till bolaget och står för kostnaden för värme, vatten, el och teknik (med undantag för ventilation). Avtal avseende drift och underhåll finns upprättat mellan kommunstyrelsen och HFAB. Därtill finns ett särskilt städavtal upprättat mellan kultur- och fritidsnämnden och HFAB. Av intervjuerna framgår att gränsdragningslistan beträffande kostnader kopplat till underhåll är otydlig och i behov av förtydliganden. Av granskningen framgår att kameraövervakning inte förekommer på anläggningen. Intervjuade upplever att kultur- och fritidsnämnden, i budgetramen, inte tillhandahållits med tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att kunna driva badhuset.

Actic AB är idag hyresgäst på Höors bad-och sportcentrum och i samarbete med Höors kommun driver bolaget en gymverksamhet i lokalerna. Ansvarsförhållandena är reglerade i avtal daterat 2007 och signerat av tidigare ägare av anläggningen, Björkvikshallen AB samt i tilläggsavtal från 2014 signerat av Höors kommun. Actic AB tillhandahåller och ansvarar för den träningsutrustning som finns i lokalerna. Personal anställda inom kultur- och fritid sköter gymverksamheten vilket innebär bemanning av gymmet, städning och försäljning av medlemskort samt felanmälan till Actic i de fall maskiner behöver service. Actic AB står för utbildning och kompetensutveckling av personalen. Chefen för Höors bad- och sportanläggning är tillika platschef på Actic. Actics medlemmar har enligt tilläggsavtalet tillgång till bad i simhall, dusch, bastu och omklädningsrum utan ytterligare avgift. Intäkterna från sålda medlemskort fördelas mellan kultur- och fritid och Actic. Ersättningsmodellen är reglerad i tilläggsavtalet och innebär att kultur- och fritid ska ersättas för sina kostnader motsvarande 60 % av Actics bruttoomsättning (exkl moms).

Av tilläggsavtalet framgår att en utredning skulle genomföras under hösten 2014. Utredningen skulle påvisa huruvida de avtalsförpliktelser som följer av avtalet ska upphandlas inom ramen för lag om offentlig upphandling (LOU) eller inte. Det fastslås även att om sådan utredning skulle visa på att avtalet ska upphandlas har kommunen rätt att säga upp avtalet. Vi har efterfrågat ovanstående utredning men har inte inom ramen för granskningen kunnat verifiera att en sådan utredning har gjorts. Vid granskningstillfället pågår en omförhandling mellan Actic AB och kommunen, representerad av kommundirektören, huruvida avtalet ska fortgå eller ej. Beslut har inte fattats i frågan.

## Hörs kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Hörs kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

### 3.2.3 Föreningsbidrag

Administratören inom kultur- och fritid handlägger samtliga bidragsansökningar avseende ungdom-, handikapp-, - och pensionsföreningar. Denna typ av bidrag utgörs av fasta belopp per sammankomst och deltagare. Årligen begärs alla årsmöteshandlingar in i form av verksamhetsberättelse, ekonomisk redovisning, revisionsberättelse och verksamhetsplan. Antalet anmälda medlemmar och sammankomster kontrolleras mot tidigare års ansökningar. Det har under de senaste åren inte genomförts någon djupare granskning eller stickprovskontroll av de uppgifter som inlämnats i samband med ansökan.

Avseende kulturföreningar ska ansökan om verksamhetsbidrag inkomma senast den 28 februari och ansökan handläggs av kultur- och fritidsstrategen. Till ansökan ska budget och verksamhetsplan bifogas. Därefter fattas ett beslut utifrån samtliga inkomna ansökningar och befintlig budget.

Det finns en utarbetad arbetsprocess för hur handläggningen av bidragsansökningar ska gå till, vilken sorts kontroll som ska genomföras samt vilken form av uppföljning som sker. Däremot är rutinerna inte dokumenterade. Utifrån protokollgranskningen<sup>6</sup> kan vi konstatera att beslut om utbetalning av bidrag till kulturföreningar 2017 fattades av nämndens presidium, och inte av kultur- och fritidsstrategen som enligt delegationsrätten ska vara beslutande i ärendet. Vidare framgår att sektorschefen, som inte har på delegation att fatta beslut om föreningsbidrag, återrapporterar beslut fattade på delegation rörande utbetalning av bidrag till föreningar. I sakkontrollen framförs att detta beror på sektorchefens roll som ersättare till delegaten enligt nämndens delegationsrätt.

### 3.2.4 Samverkan

Kultur-och fritidsnämnden träffar kontinuerligt socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden. Syftet är att skapa samsyn och samarbete kring de målgrupper och verksamheter som nämnderna ansvarar för. Exempel på formaliserade samverkansprojekt är Kulturgarantin och Skapande skola. De intervjuade upplever att det finns ett fungerande samarbete mellan de berörda sektorerna.

## 3.3 Uppföljning och intern kontroll

### 3.3.1 Mål

Nämndens budgetmål följs upp vid delår-och årsbokslut. Av årsredovisningen 2016 framgår att 9 av 10 nämndmål bedömdes som uppfyllda. Dock framgår inte några resultat från genomförda enkätundersökningar. Enligt de intervjuade ansvarar ledningsgruppen för bedömningen av måluppfyllelse. Av granskningen framgår att enkäter och undersökningar inte genomfördes på ett systematiskt sätt under 2016 i enlighet med beslutad målstyrningskedja. Däremot framförs att arbete pågår för att

<sup>6</sup> Se kultur- och fritidsnämndens protokoll 2017-03-29 § 81

## Höörs kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höörs kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

kunna genomföra sådana under 2017. Ansvar för enkätundersökningarna finns vid granskningstillfället hos respektive verksamhetschef.

Det har vid granskningstillfället inte genomförts någon sammanhållen uppföljning av biblioteksplanen 2017 eller den plan som förelåg dessförinnan. Däremot tillhandahåller respektive verksamhetschef en uppföljning utifrån de mål, avtal och övriga uppdrag som de tilldelats. Denna uppföljning utgör underlag för sektorns verksamhetsberättelse och bedömning av måluppfyllelse.

### 3.3.2 Ekonomi, verksamhet och investeringar

Ekonomisk uppföljning tillhandahålls vid delårs- och årsbokslut samt genom den löpande ekonomiska uppföljning som återrapporteras till nämnden regelbundet, dock ej vid samtliga sammanträden. I den löpande uppföljningen framgår budget, utfall för perioden och avvikelse i förhållande till budget, per verksamhetsområde inom kultur- och fritid. Nämnden får även en investeringsredovisning återrapporterad i april samt i samband med delårs- och årsbokslut. Av redovisningen framgår status för olika investeringsbeslut. Vid intervjuerna framförs att den ekonomiska uppföljningen inte alltid fungerar på grund av en viss eftersläpning i bokföringen. Detta försvårar den interna kontrollen.

I delårsrapporten 2017 presenteras verksamhetens budget, utfall och prognostiserade resultat 2017 enligt tabellen nedan:

	Budget 2016	Utfall 2016	Avvikelse 2016	Budget 2017	Prognostiserat utfall 2017 enligt delårsrapport 2017	Prognostiserad avvikelse från budget 2017
(tkr)						
Kultur och fritidschef	13 573 885,00	14 039 128,34	-465 243,34	16 413 011,73	16 202 000,00	211 011,73
Bibliotekschef	5 865 715,00	5 658 907,86	206 807,14	5 949 730,99	5 869 000,00	80 730,99
Rektor musikskola	3 951 008,00	4 435 555,02	-484 547,02	4 062 780,34	4 198 000,00	-135 219,66
Chef fritidsenheten	5 355 405,00	5 091 104,89	264 300,11	5 585 698,02	5 794 000,00	-208 301,98
Kulturstrateg	4 303 568,00	4 087 444,04	216 123,96	4 148 361,97	4 267 000,00	-118 638,03
Chef Bad & Sportcentrum	9 445 644,00	10 641 741,56	-1 196 097,56	9 088 739,63	9 945 000,00	-856 260,38
Summa	42 495 225,00	43 953 881,71	-1 458 656,71	45 248 322,68	46 275 000,00	-1 026 677,32

Som framgår ovan prognostiseras ett underskott på ca 1 miljon kronor. Detta är en förbättring sedan maj 2017 då prognosen visade på ett underskott på 1,6 miljoner kronor. I delårsrapporten konstateras att bad och sportcentrums verksamhet står för den stora delen av det prognostiserade underskottet, 0,9 miljoner kr. I delårsrapporten anges att den största orsaken till underskott beror på ett *"strukturellt fel där budgeten aldrig varit anpassad till verkligheten"*. Budgetramen för 2017 var 450 tkr mindre än 2016, en minskning som skulle hanteras genom de effektiviseringsvinster som installeringen av nytt filter på längre sikt ska generera. Därutöver uppges att intäkterna kommer bli lägre än budgeterat, dels från Actic eftersom antalet medlemmar sjunkit och dels för att badet varit stängt under installeringen av ny filteranläggning. Kommunstyrelsen har efter delårsbokslutet beslutat att samtliga nämnder ska inkomma med förslag på hur besparingar kan genomföras 2017 och 2018. Beträffande kultur- och fritid har förslaget om besparingar hanterats av nämndens presidium inför överlämning till kommunstyrelsen. Av dokumentet framgår nämndens strategi för att komma tillrätta med underskottet framförallt utgörs av att vakanta tjänster inte tillsätts.

**Höors kommun**

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höors kommun

KPMG AB

2017-10-18

Beträffande måluppfyllelse så anges att de mål som ännu inte uppfyllts kommer att uppfyllas under året.

### 3.3.3 Återrapportering av beslut fattade på delegation

Kultur- och fritidsnämnden har inte någon omfattande delegationsordning vilket avspeglas i den återrapportering vi ser i protokollen. Delegationsbeslut finns sammanfattade i protokoll samt tillgängliga i beslutsunderlag i separat pärm vid nämndsammanträdena.

### 3.3.4 Intern kontroll

I nämndens interna kontrollplan 2017<sup>7</sup> finns inga specifika kontroller för ansvarsområdena kultur, fritid, bibliotek och musikskola. Vid granskning kan vi konstatera att den interna kontrollplanen 2017 innehåller samma kontroller som 2016. Det finns inte någon dokumenterad riskanalys till grund för befintlig intern kontrollplan och skriftliga regler, rutiner och anvisningar för hur den interna kontrollen ska bedrivas saknas. Nämnden hanterade revisionens kritik i 2016 års revision avseende den interna kontrollen vid sammanträdet 2017-05-23. Nämndens beslut var att överlämna ärendet till kommunstyrelsen för utarbetande av arbetsordning för den interna kontrollen.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kultur- och fritidsnämnden bör systematisera och utveckla sin styrning, uppföljning och interna kontroll i syfte att säkerställa en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet. Nämndens målstyrningskedja är enligt vår bedömning inte ändamålsenligt utformad och nämndens delegationsrätt behöver ses över och harmoniseras med faktiskt beslutsfattande. Revisionen har i tidigare granskning från 2016 påpekat kultur- och fritidsnämndens otillräckliga interna kontroll. Vi bedömer att påtalade brister kvarstår.

Avslutningsvis vill vi för kommunstyrelsen påtala att utifrån konkurrenslagen 3 kap 27 §, ifrågasätter vi nuvarande samverkan mellan Höors kommun och Actic AB. Enligt tidigare rättsfall<sup>8</sup> är det de långsiktiga verkningarna på förutsättningarna för en effektiv konkurrens som bör vara utgångspunkten för ett eventuellt förbud av nuvarande avtal. Sådana fördelar skulle kunna vara tillgången till närliggande kommunala faciliteter såsom simhall, omklädningsrum och bastu utan ytterligare avgifter, vilket är fallet under gällande avtal mellan Höors kommun och Actic AB. Vi bedömer även att det finns en påtaglig risk att befintliga avtalsförpliktelser lyder under LOU och att eventuella omförhandlingar av avtalet med Actic AB, utan att gå ut med ett öppet förfarande, inte är förenligt med gällande lagstiftning.

---

<sup>8</sup> (Tingsrätten målnummer T 16810–12 och marknadsdomstolen målnummer A 5/14)

## 4.1 Svar på revisionsfrågorna

### **Bedrivs nämndens biblioteksverksamhet på ett ändamålsenligt och på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt?**

Vår bedömning är att kultur- och fritidsnämnden bör systematisera och utveckla sin styrning, uppföljning och interna kontroll i syfte att säkerställa en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet. I nämndens målstyrningskedja saknas mål, aktiviteter och indikatorer för mätning av måluppfyllelse för biblioteksverksamheten specifikt. Av intervjuerna framgår att nämndmålen inte upplevs som styrande för verksamheten, istället utgår styrningen av biblioteksverksamheten från nyligen aktualiserad biblioteksplan samt det verksamhetsavtal som nämnden upprättat med verksamhetschef för biblioteket.

Nämnden tillhandahålls månatligen med ekonomiska uppföljningar som synliggör ekonomiskt utfall i förhållande till budget för biblioteksverksamheten. Någon särskild uppföljning avseende biblioteksplan och de målsättningar som planen innehåller har inte genomförts vid granskningstillfället. Däremot visar protokollen att nämnden får en återkommande rapportering från verksamheten genom att bibliotekschefen föredrar vissa ärenden. Det finns inget formaliserat system för kartläggning och analys av besökares och låntagares åsikter och upplevelser av biblioteksverksamheten. Däremot arbetar personalen aktivt med bemötande och förbättringar utifrån de åsikter som framkommer.

Vi bedömer att nämnden bör systematisera sin uppföljning av de mål som finns i verksamhetsavtal och biblioteksplan. Framförallt bedömer vi att det saknas en systematik i nämndens uppföljning och bedömning av måluppfyllelse. Vidare bör nämnden se över vilka ärenden som ansvarig verksamhetschef har att besluta om och därefter uppdatera delegationsrätten.

### **Bedrivs nämndens badhusverksamhet ändamålsenligt och på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt?**

Vår bedömning är att kultur- och fritidsnämnden bör systematisera och utveckla sin styrning, uppföljning och interna kontroll i syfte att säkerställa en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet. I nämndens målstyrningskedja saknas mål, aktiviteter och indikatorer för mätning av måluppfyllelse för badhuseverksamheten. Av intervjuerna framgår att nämndmålen inte upplevs som styrande för verksamheten.

Nämnden tillhandahålls månatligen med ekonomiska uppföljningar som synliggör ekonomiskt utfall i förhållande till budget för verksamheten. Vidare visar protokollen att nämnden återkommande får rapporter från verksamheten genom att ansvarig verksamhetschef föredrar olika ärenden i nämnden. Av delårsrapporten 2017 framgår ett prognostiserat underskott på ca 0,9 miljoner kronor för verksamheten. Nämnden har uppmärksammat kommunstyrelsen och kommunfullmäktige på nämndens begränsade förutsättningar att handa driften av badhuset utifrån tilldelad budgetram. Inom ramen för granskningen genomförs ingen vidare analys av nämndens ekonomiska förutsättningar. Däremot kan vi konstatera att nämnden vidtagit besparingsåtgärder (560 tkr för innevarande år) inom sektorn i enlighet med kommunstyrelsens beslut.

## Hörs kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Hörs kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

Vi bedömer att nämnden bör vidta åtgärder för att nå en ekonomi i balans rörande badhusverksamheten samt utveckla och systematisera målstyrningen av verksamheten.

### **Bedrivs nämndens musikskolverksamhet ändamålsenligt och på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt?**

Vår bedömning är att kultur- och fritidsnämnden bör systematisera och utveckla sin styrning, uppföljning och interna kontroll i syfte att säkerställa en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet. I nämndens målstyrningskedja saknas mål, aktiviteter och indikatorer för mätning av måluppfyllelse för musikskolverksamheten specifikt. Av intervjuerna framgår att nämndmålen inte upplevs som styrande för verksamheten, istället utgår styrningen av verksamheten från det verksamhetsavtal som nämndens upprättat med rektor. Nämnden tillhandahålls månatligen med ekonomiska uppföljningar som synliggör ekonomiskt utfall i förhållande till budget för verksamheten. Någon särskild uppföljning av de målsättningar som finns i verksamhetsplanen har inte genomförts vid granskningstillfället. Däremot visar protokollen att nämnden får en återkommande rapportering från verksamheten genom att rektor föredrar vissa ärenden.

Det saknas dokumenterade principer och riktlinjer för köhantering. I syfte att säkerställa likvärdighet och enhetlig hantering bör sådana rutiner/riktlinjer dokumenteras och kommuniceras.

Vi bedömer att nämnden bör systematisera sin uppföljning av de mål som finns i verksamhetsavtal och tillhörande verksamhetsplan. Vidare bör nämnden tillse att dokumenterade riktlinjer upprättas avseende köhantering. Nämnden bör också se över vilka ärenden som ansvarig verksamhetschef har att besluta om och därefter uppdatera delegationsrätten.

### **Finns tillräckliga rutiner som medför att handläggning av bidrag sker ändamålsenligt och på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt?**

Vi bedömer befintliga regelverk och arbetsrutiner inte fullt ut säkerställer en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande handläggning av bidrag.

Det finns dokumenterade regelverk för fördelningen av bidrag till kommunens föreningar och studieförbund. Vi kan dock konstatera att regelverken som rör ungdomsföreningar samt handikapp- och pensionsföreningar är i behov av en uppdatering, vilket nämnden har uppmärksammat. Av granskningen framgår att handläggningsprocesserna för utbetalning av bidrag och kontroll inte är dokumenterade. Av protokollgranskningen kan vi även se att beslutsfattandet inte fullt ut följer nämndens delegationsrätt. Nämndens presidium beslutar exempelvis i ärenden som enligt delegationsrätten är delegerat till kultur- och fritidsstrategen.

### **Har nämnden en tillräcklig styrning och uppföljning för kultur- och fritidsverksamheten?**

Utifrån nämndens övergripande målstyrningskedja bedömer vi att nämnden behöver stärka och utveckla sitt målstyrningsarbete. Vi bedömer att nämnden bör utforma ett mer systematiskt system för sin uppföljning, där kriterier, indikatorer och eventuella andra utgångspunkter och ställningstaganden som ligger till grund för bedömning av



## Höors kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höors kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

måluppfyllelse tydligt framgår. Det är viktigt att i uppföljningsarbetet ha en helhetssyn över de olika styrdokument som respektive verksamhet har att förhålla sig till.

### Sker utvärdering av verksamhetens kvalitet?

Utvärderingen av verksamhetens kvalitet utgörs av den information och bedömning av måluppfyllelse som redovisas i nämndens delår- och årsbokslut. Som konstaterats ovan är dock indikatorerna för bedömning av måluppfyllelse inte tydliga. De intervjuade framför att verksamhetsspecifika utvärderingar i viss mån genomförs av ansvariga verksamhetschefer. Arbetet är dock i flertalet av fallen händelsestyrt och inte kopplat till ett sektorövergripande kvalitetssäkringssystem. I vissa fall återrapporterar ansvariga resultatet till nämnden, dock sker det inte systematiskt.

### Är ansvar och roller för kultur- och fritidsverksamheten tydliggjorda?

Inom kultur- och fritid finns en tydlig fördelning av verksamhetsansvaret. Vi kan dock konstatera att roll- och ansvarsfördelningen behöver tydliggöras beträffande beslutanderätten vid utbetalning av bidrag, personalfrågor, upphandling, inköp och organisatoriska frågor. Fördelning av arbetsmiljöuppgifter är ett annat område där vi bedömer att det finns ett behov av förtydligande. I avsaknaden av verksamhetschefernas personliga mottagande av arbetsmiljöuppgifter krävs att nämnden tydliggör och säkerställer ansvarskedjan på annat sätt.

## 4.2 Rekommendationer

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendationer är följande:

- Kultur- och fritidsnämnden bör utveckla sin målstyrningskedja och tydliggöra vilka kriterier/indikator/aktiviteter som ska utgöra grunden för bedömning av måluppfyllelse.
- Kultur- och fritidsnämnden bör tillse att samtliga bestämmelser för kommunala bidrag uppdateras samt att dokumenterade handläggnings- och kontrollrutiner upprättas.
- Kultur- och fritidsnämnden bör se över sin delegationsrätt i syfte att säkerställa harmonisering med faktiskt beslutsfattande.
- Kultur- och fritidsnämnden bör tillse att principer/riktlinjer för köhantering inom kultur- och musikskolan dokumenteras.
- Kultur- och fritidsnämnden måste åtgärda de brister som finns i deras system för intern kontroll.
- Kommunstyrelsen behöver utreda huruvida nuvarande samverkan mellan Höors kommun och Actic AB är förenligt med gällande lagstiftning med avseende på konkurrens och lagen om offentlig upphandling.

KPMG, 2017-10-18



Sofie Oldfield

Certifierad kommunal revisor, projektledare



## Höors kommun

Granskning av kultur-och fritidsverksamheten i Höors kommun  
KPMG AB  
2017-10-18

## Bilaga 1 – Revisionskriterier – Lagstiftning

### *Kommunallagen 6 kap 7§ (KL)*

I KL 6 kap 7§ fastslås att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Beslut enligt KL kan endast fattas av fullmäktige, nämnd eller med stöd av delegeringsreglerna i KL. Genom delegering flyttas beslutsrätten över från nämnden till delegaten. Beslut som fattas med stöd av delegering är juridiskt sett ett beslut av nämnden. Enligt KL skall samtliga delegationsbeslut anmälas till den nämnd som delegerat beslutanderätten. Om nämnden uppdrar åt förvaltningschefen att fatta beslut får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen.

### *Bibliotekslagen (2013:801)*

Lagen har förnyats och genom den nya lagen som varit gällande från och med den 1 januari 2014 har bibliotekens betydelse för att främja litteraturens ställning blivit mer tydlig. Biblioteken har idag ett tydligare uppdrag att ägna särskild uppmärksamhet åt vissa prioriterade grupper av besökare. En sådan grupp är barn och ungdomar. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla enligt 2§.

I lagen fastslås även att folkbibliotekens utbud av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet och enligt 17 § ska kommuner och landsting anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet.