



Granskning av kultur- och fritidsverksamheten

Granskningsrapport
Trelleborgs kommun

KPMG AB

2017-12-12

Antal sidor 16

Antal bilagor 1-3



Trelleborgs kommun
Granskning av kultur- och fritidsverksamheten
KPMG AB
2017-12-12

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfrågor	2
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	5
2.5	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation och ansvar	6
3.2	Mål och styrdokument	7
3.3	Verksamhetsspecifika frågor	10
3.4	Uppföljning och intern kontroll	12
4	Slutsats och rekommendationer	14
4.1	Svar på revisionsfrågorna	14
4.2	Rekommendationer	16

1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trelleborgs kommun granskat kommunens kultur- och fritidsverksamhet.

Utifrån granskningens resultat bedömer vi att kulturnämndens och fritidsnämndens styrning av kultur- och fritidsverksamheten i allt väsentligt är ändamålsenlig och tillräcklig. Däremot ser vi behov av att förtydliga delegationsordningen, utveckla samverkan samt dokumentera befintliga arbetsrutiner avseende konsthanteringen.

Kulturnämnden och fritidsnämnden har antagit styrdokument i form av idrotts- och fritidspolitiskt program, kulturpolitisk strategi, 50-/100-lista samt avgifts- och bidragsregler som säkerställer en ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheterna. Vidare kan vi konstatera att det finns behov av att tydliggöra nämndernas delegationsordningar.

Vi noterar att kulturnämnden, i sin formella målstyrningskedja, angett aktiviteter specifikt kopplat till kommunens uppdrag att göra det allmänna fritids- och kulturutbudet tillgängligt för de individer som ingår i kommunens LSS verksamhet. Aktiviteterna avser biblioteksverksamheten. I fritidsnämndens målstyrningskedja anges inte några specifika aktiviteter för denna målgrupp.

Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom kultur- och fritidsförvaltningen samt mellan kulturnämnden och fritidsnämnden. Dock ser vi potential till utvecklad formaliserad samverkan mellan nämnderna.

Utifrån granskningen kan vi konstatera att kultur- och fritidsförvaltningens dokument taxor, avgifter och bestämmelser med tillhörande handläggningsrutiner säkerställer en ändamålsenlig hantering av föreningsbidrag. Dock finns det vid granskningstillfället inte några övergripande rutiner för upprättande och hantering av avtal mellan kommun och föreningar. Vidare gör vi bedömningen att befintlig hanteringsrutin för förvaltning och deponering av konst utgör en god arbetsrutin. I syfte att säkerställa framtida korrekt hantering bör rutinen formaliseras.

Mot bakgrund av vår granskning gör vi följande rekommendationer:

- Nämnderna bör i sina delegationsordningar förtydliga fördelningen av beslutanderätten, mellan förvaltningschef och enhetschef.
- Kulturnämnden och fritidsnämnden bör initiera en formaliserad samverkan mellan nämnderna.
- Kulturnämnden bör tillse att befintliga rutiner för inköp, hantering och kontroll av den konst som kommunen äger och lånar ut dokumenteras.
- Nämnderna bör efter genomförd kartläggning av befintliga avtal mellan kommun och förening arbeta fram övergripande rutiner för upprättande, hantering och uppföljning av avtal.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Trelleborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens kultur- och fritidsverksamhet.

Kultur- och fritidsverksamheten har betydelse för människors hälsa, kreativitet, trivsel och samhörighet. Verksamheten kan influera människors val att besöka eller bosätta sig i Trelleborgs kommun och den kan ha stor betydelse för människors personliga utveckling oavsett ålder. I Trelleborgs kommun ansvarar kulturnämnden och fritidsnämnden för kultur- och fritidsförvaltningens verksamhet bestående av kansli, biblioteksverksamhet, museerna, Parken, kulturskolan, fritidsenheten, idrottsenheten, badhuset och ungdomsenheten.

Revisorerna har i sin revisionsplanering för 2017 uppmärksammat ett behov av att granska den styrning och uppföljning som ansvariga nämnder utövar vad gäller kommunens kultur- och fritidsverksamhet. Revisorerna vill med denna granskning förvissa sig om att kulturnämnden och fritidsnämnden fullgör sina uppdrag på ett tillfredsställande vis.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om ansvariga nämnders styrning och uppföljning av kultur- och fritidsverksamheten är ändamålsenlig.

Följande revisionsfrågor kommer att besvaras i granskningen:

- Har nämnderna antagit tillräckliga och aktuella styrdokument för sin verksamhet som stödjer en utveckling i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer?
- Är ansvar och roller för kultur- och fritidsverksamheten samt de två ansvariga nämnderna tydliggjorda?
- Finns övergripande rutiner för upprättande och hantering av avtal mellan kommun och föreningar?
- Finns ändamålsenliga riktlinjer/rutiner för fördelning av föreningsbidrag?
- Finns ändamålsenliga riktlinjer/rutiner för förvaltning och deponering av konst?
- Finns en formaliserad samverkan mellan nämnderna och andra nämnder/förvaltningar i kommunen?
- Genomförs systematiska uppföljningar av kultur- och fritidsverksamhetens insatser och de av nämnden antagna målen vad gäller kulturpolitiskt strategi, kulturgaranti, idrotts- och fritidspolitiskt program samt 50 – och 100 punktlista?
- Är uppföljning och återsrapportering av verksamhetens resultat tillräcklig?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar nämndernas övergripande styrning och ledning av verksamheten. Revisionsfrågorna avseende förvaltning av konst samt fördelning av föreningsbidrag berörs översiktligt med utgångspunkt från gällande riktlinjer och rutiner. Stickprov kommer ej genomföras inom ramen för denna granskning.

2.3 Revisionskriterier

2.3.1 Lagstiftning

Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av följande lagstiftning:

- Kommunallagen 6 kap 7§
- Bibliotekslagen (2013:801)
- Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)

Enligt LSS 15 § ska kommunen verka för att det allmänna fritids- och kulturutbudet blir tillgängligt för de som tillhör lagens personkrets. Genom att systematiskt utveckla de allmänna fritids- och kulturutbudet ökar möjligheten för fler att ta del av utbudet, samtidigt som kostnaden för att individuellt tillgodose behoven minskar.

Se bilaga 1 för mer detaljerad beskrivning av relevanta delar ur kommunallagen och bibliotekslagen. Nedan presenteras de av fullmäktige beslutade mål och riktlinjer som utgör revisionskriterier i denna granskning.

2.3.2 Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer

2.3.2.1 Reglemente för kulturnämnden

Av reglementet¹ framgår att kulturnämndens uppgift är att vara kommunens samlade organ för kulturverksamhet samt att nämnden ska fullgöra kommunens uppgifter avseende allmänskultur, biblioteks- och museiverksamheten, kommunens kulturskola samt kommunens antikvariska uppgifter. Enligt reglementet ska nämnden bland annat göra följande:

- Ansvara för förvaltningen av kommunens biblioteksverksamhet och museiverksamhet samt kommunens kulturskola.
- Förvalta egendom såsom samlingar och konstverk.
- I nära samarbete med i kommunen verksamma föreningar och organisationer inom kulturområdet samt kulturarbetare, stimulera och stödja det arbete som dessa bedriver.

¹ Beslutat av KF 2015-12-17, § 269.

Trelleborgs kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamheten

KPMG AB

2017-12-12

- Fördela/dela ut ekonomiskt stöd (inom de av kommunfullmäktige beslutade anslagen) till föreningar och organisationer verksamma inom kulturområdet och till sociala föreningar, studieförbund och pensionärsorganisationer samt dela ut kulturstipendium.
- Ansvara för det praktiska genomförandet av kommunens samtliga evenemang som riktar sig till allmänheten. Kulturnämnden ansvarar således både för genomförandet av de evenemang som andra nämnder beslutar om och finansierar samt för de löpande evenemangen inom kulturnämndens område.

2.3.2.2 Reglemente för fritidsnämnden

Av reglementet² framgår att fritidsnämndens uppgift är att vara kommunens samlade organ för idrotts-, motions-, rekreations- och övrig fritidsverksamhet. Enligt reglementet ska nämnden bland annat göra följande:

- Ansvara för funktion, nyttjande samt drift och underhåll av verksamhetsytor i och på kommunens idrotts- och fritidsanläggningar (med undantag för skolornas gymnastik- och idrottshallar).
- Ansvara för lokalbokning av idrotts- och fritidsanläggningar.
- I nära samarbete med i kommunen verksamma föreningar och organisationer inom idrotts- och fritidsområdet stimulera den verksamhet som dessa bedriver.
- Ansvara för verksamheten vid kommunens fritidsgårdar.
- Fördela/dela ut bidrag (inom de av kommunfullmäktige beslutade anslagen) till föreningar och organisationer som bedriver ungdomsverksamhet inom idrotts- och fritidsområdet inom kommunen samt besluta om bidrag till andra ideella organisationer med verksamhet inom fritidsnämndens område.
- Samordna och ansvara för de samlade kommunala insatserna vid idrotts- och fritidsarrangemang som vänder sig till allmänheten. Nämnden skall i samband med planeringen av nämnda arrangemang samverka och samordna dessa med kulturnämndens arrangemang.

2.3.2.3 Budget 2017

Med kommunens övergripande vision som utgångspunkt har kommunfullmäktige (KF) beslutat om fyra strategiska inriktningar som beskriver kommunens viktigaste utvecklingsområden. Utifrån inriktningarna har KF formulerat tio strategiska inriktningsmål för kommunens långsiktiga utveckling. Respektive nämnd har beslutat om ett antal effektmål som beskriver dess åtagande i förhållande till KF. Effektmålen knyter an till ett eller flera av KF:s strategiska inriktningsmål.

² Beslutat av KF 2015-12-17, § 268.

Trelleborgs kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamheten

KPMG AB

2017-12-12

I budget 2017 framgår de av fullmäktige antagna strategiska inriktningarna samt de underliggande strategiska inriktningsmålen. Vid granskning synliggörs att KF utifrån den strategiska inriktningen "*Livskvalitet (trygghet, hälsa, välfärd)*" har tagit fram det strategiska inriktningsmålet "*Kommuninvånarna ska ha goda levnadsvanor*". Detta är ett mål som har bäring på både kultur- och fritidsnämndens uppdrag.

2.3.2.4 Biblioteksplan 2013-2017

I biblioteksplanen³ framgår biblioteksverksamhetens uppdrag och verksamhet i kommunen. Folk- och skolbibliotekens roll definieras och samverkansformerna med andra kommunala verksamheter såsom skolan anges. Planen innehåller även definitioner av bibliotekens olika funktioner samt utvecklingsområden/målsättningar utifrån definierade funktioner. Utifrån planen formuleras en verksamhetsplan som syftar till att uppfylla befintliga målsättningar.

2.3.2.5 Reglemente för intern kontroll

Enligt reglementet för intern kontroll⁴ har nämnderna det yttersta ansvaret för att intern kontroll genomförs inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden ansvarar således för att en organisation upprättas kring den interna kontrollen och att regler och anvisningar antas för den interna kontrollen. Som grund för planering, prioritering och uppföljning av internkontrollarbetet ska en risk- och väsentlighetsanalys genomföras.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kulturnämnden och fritidsnämnden.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Dokument som granskats omfattar styrdokument, riktlinjer, beslutsunderlag och protokoll. Intervjuer har genomförts med nämndernas presidier, kultur- och fritidschef, utvecklingssamordnare, controller, bibliotekschef/kulturskolechef, fritidsintendent, enhetschef för kultur och evenemang, museichef samt enhetschef för ungdomsenheten.

Rapporten är sakgranskad av samtliga intervjuade tjänstemän.

³ Antagen av KF 2013-11-25, § 207.

⁴ Antaget av KF 2003-04-22, § 118, justerat 2012-04-23, § 85.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och ansvar

I Trelleborgs kommun styrs kultur- och fritidsverksamheten av kulturnämnden och fritidsnämnden. Varje nämnd har en separat budget. På tjänstemannanivå organiseras kultur- och fritidsverksamheten i en gemensam förvaltning. Förvaltningen består av nio enheter, se bild 1 nedan. Respektive enhetschef har tilldelats verksamhetsansvar, budgetansvar och personalansvar. De har även på delegation från förvaltningschefen tilldelats arbetsmiljöuppgifter för personalen inom sin enhet. Förvaltningen har stöd från den centrala ekonomi- och HR-funktionen.

Utbetalning av föreningsbidrag hanteras dels av kultur- och evenemangsenheten, dels av fritidsenheten.

Bibliotekschefen är chef för samtlig bibliotekspersonal och personalkostnaden inryms i kulturnämndens budget. Däremot ansvarar respektive rektor för skolbiblioteksverksamheten utifrån de krav som ställs i skollagen.

Bild 1.



3.2 Mål och styrdokument

3.2.1 Nämndernas budgetmål 2017

Kulturnämnden har, med utgångspunkt i KF:s fyra strategiska inriktningar och tio inriktningsmål, beslutat om tre effektmål. Till varje effektmål anges ett flertal aktiviteter, indikatorer och målvärden som utgör grunden för bedömning av måluppfyllelse. Nämnden har utarbetat en verksamhetsplan för 2017⁵. Planen ska ge en samlad bild av verksamhetens innehåll och fungera som ett stöd för planering, styrning och ledning av verksamheten.

Fritidsnämnden har, mot bakgrund av KF:s fyra strategiska inriktningar och tio inriktningsmål, beslutat om fem effektmål. Till varje effektmål anges ett flertal aktiviteter, indikatorer och målvärden som utgör grunden för bedömning av måluppfyllelse. Nämnden har utarbetat en verksamhetsplan för 2017⁶, som ger en samlad bild av verksamhetens innehåll och fungerar som ett stöd för planering, styrning och ledning av verksamheten.

Vi noterar att kulturnämnden, i sin formella målstyrningskedja, angett aktiviteter specifikt kopplat till kommunens uppdrag att göra det allmänna fritids- och kulturutbudet tillgängligt för de individer som ingår i kommunens LSS verksamhet. Aktiviteterna avser biblioteksverksamheten. I fritidsnämndens målstyrningskedja anges inte några specifika aktiviteter för denna målgrupp.

3.2.2 Övriga policys, styrdokument och riktlinjer beslutade av nämnden

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

- *Delegationsordning och vidaredelegation*

Av fritidsnämndens delegationsordning⁷ framgår vilka ärenden som nämnden delegerat samt hur anmälan av delegationsbeslut ska gå till. Vi noterar att merparten av besluten delegerats till förvaltningschefen samt att förvaltningschefen tilldelats rätten att vidaredelegera majoriteten av dessa beslut. I flera fall har beslut delegerats både till förvaltningschef och till respektive enhetschef. Ett exempel är beslut om utbetalning av föreningsbidrag. Fördelningen av beslutanderätten mellan förvaltningschef och enhetschef framgår inte. Beslut avseende representation har delegerats till både förvaltningschef och nämndsordförande. Inte heller här framgår förtydligande om fördelning av beslutsrätten.

Av kulturnämndens delegationsordning⁸ framgår vilka ärenden som nämnden delegerat samt hur anmälan av delegationsbeslut ska gå till. Vi noterar att merparten av besluten delegerats till förvaltningschefen samt att förvaltningschefen tilldelats rätten att vidaredelegera majoriteten av dessa beslut.

⁵ Antagen av kulturnämnden 2016-12-07, § 77.

⁶ Antagen av fritidsnämnden 2016-12-06, § 90.

⁷ Antagen av fritidsnämnden 2017-08-20, § 53.

⁸ Antagen av kulturnämnden 2015-01-14, reviderad 2017-08-23 § 67.

Trelleborgs kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamheten

KPMG AB

2017-12-12

I flera fall har beslut delegerats både till förvaltningschef och till respektive enhetschef. Fördelningen av beslutanderätten mellan förvaltningschef och enhetschef framgår inte. I likhet med fritidsnämnden, har beslut avseende representation delegerats till både förvaltningschef och nämndsordförande. Inte heller här framgår förtydligande om fördelning av beslutsrätten. Nämnden har inte delegerat beslut om utbetalning av föreningsbidrag till kultur- och fritidsförvaltningen.

- *Intern kontrollplan*

I kulturnämndens interna kontrollplan 2017⁹ utgörs de nämndspecifika kontrollmålen av kontroll av måluppföljning och utvärdering. Kontrollen innebär uppföljning av att verksamhetsplaner, målprogram och handlingsplaner tas fram. Utifrån de kommungemensamma målen för intern kontroll ingår även granskning av inköpsrutiner och avtal, betalning av leverantörsfakturer och redovisning av kostnader. Kulturnämnden har tagit fram en handlingsplan¹⁰ för intern kontroll som specificerar hos vem kontrollansvaret ligger.

Fritidsnämndens interna kontrollplan för 2017 har samma struktur, utformning och innehåll som kulturnämndens.

I nämndernas interna kontrollplaner för 2016 utgjordes de nämndspecifika kontrollmålen av rapportering i systemet *Min lön* och sjukfrånvaro. De kommunövergripande kontrollmålen 2016 rörde uppföljning och kontroll av externa leverantörer, förvaltningschefernas användning av *Stratsys* samt bevakning av lagar och förordningar. Således är samtliga kontrollmål utbytta mellan 2016 och 2017.

- *Idrotts- och fritidspolitiskt program*

Det idrotts- och fritidspolitiska programmet¹¹ är beslutat av fritidsnämnden. Dokumentet innehåller visioner och mål för idrotts- och fritidspolitiken. Målen utgör grund för verksamhetsplaner och aktiviteter och tydliggör nämndens ansvars- och fokusområden. I samverkan med föreningslivet identifierar programmet tre övergripande målområden. Till varje målområde finns åtgärder och indikatorer angivna.

Det idrotts- och fritidspolitiska programmet mynnar ut i en aktivitetsplan i form av en 100-lista, med 100 åtgärder kopplade till de tre målområdena i programmet. Under varje målområde finns konkreta aktiviteter specificerade, kopplade till respektive enhet under kultur- och fritidsförvaltningen. Aktiviteterna är färgkodade efter status i genomförande. Idrotts- och fritidspolitiska programmet återrapporteras till nämnden genom presentation av framsteg på 100-listan vid varje nämndsammanträde.

⁹ Fastställd av kulturnämnden 2016-12-07, § 88.

¹⁰ Beslutad av kulturnämnden 2016-12-07, § 88.

¹¹ Antagen av fritidsnämnden 2017-08-29, § 53.

Trelleborgs kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamheten

KPMG AB

2017-12-12

- *Kulturpolitisk strategi*

Den kulturpolitiska strategin tydliggör kulturnämndens ansvars- och fokusområden och ska ligga till grund för nämndens verksamhetsplaner och aktiviteter. Syftet med strategin är att visa på en politisk viljeinriktning med mål och prioriterade områden. I den kulturpolitiska strategin har nio strategiska inriktningar, där det finns behov av utveckling och/eller förtydligat uppdrag, identifierats. De strategiska inriktningarna sträcker sig från biblioteksverksamheten och kulturskolan till kulturturism och kulturens roll i samhällsbyggnaden.

I den kulturpolitiska strategin lyfts kommunens kulturgaranti, ett incitament för att kunna garantera att alla kommunens barn i åldern fyra till sexton år får uppleva minst en professionell kulturupplevelse per läsår. Kommunen har tagit fram en broschyr med utbud och bokningsinformation.

Den kulturpolitiska strategin mynnar ut i en aktivitetsplan i form av en 50-lista, med 50 aktiviteter kopplade till de nio inriktningarna i strategin. Under varje inriktning finns konkreta aktiviteter specificerade, kopplade till respektive enhet under kultur- och fritidsförvaltningen som sysslar med kultur- och evenemangsfrågor. Aktiviteterna är färgkodade efter status i genomförande. Den kulturpolitiska strategin återrapporteras till nämnden genom presentation av framsteg på 50-listan vid varje nämndsammanträde.

- *Bibliotekets verksamhetsplan*

För biblioteksverksamheten finns på förvaltningsnivå en särskild verksamhetsplan utarbetad. Verksamhetsplanen bygger på en förändringsteori som illustrerar hur bibliotekets mål och aktiviteter hänger samman samt på vilket sätt biblioteket arbetar för att uppnå de mål som KF uttryckt genom biblioteksplanen.

Verksamhetsplanen mynnar ut i en handlingsplan för 2017 som specificerar samtliga aktiviteter som ska genomföras under året.

- *Riktlinjer för uthyrningsregler och föreningsbidrag*

Kultur- och fritidsförvaltningen har tagit fram ett dokument¹², allmänna bestämmelser för taxor, avgifter och föreningsbidrag, som bland annat reglerar uthyrningen av kommunens gymnastiksal, idrottshallar, stadion och konferenslokaler. Vidare reglerar dokumentet taxor och avgifter för bland annat badhuset, kulturskolan, biblioteket, kommunens museum och konferensanläggningen Parken.

Av intervjuerna framgår att kultur- och fritidsförvaltningen arbetar med en kartläggning av samtliga befintliga avtal tecknade mellan Trelleborgs kommun och föreningar i kommunen. Bakgrunden är att det saknas en helhetsbild och ansvariga nämnder vill inventera i syfte att framöver säkerställa en likvärdig behandling av kommunens föreningar samt en enhetlig hantering av kommunens avtal med föreningar.

¹² Fritidsnämndens avgifter och taxor för 2017 fastställdes av fritidsnämnden 2016-12-06, § 89.

Kulturnämndens avgifter och taxor för 2017 fastställdes av kulturnämnden 2016-12-07, § 76.

Trelleborgs kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamheten

KPMG AB

2017-12-12

I dokumentet regleras även vilka typer av föreningar som har rätt att söka föreningsbidrag från förvaltningen samt tillvägagångssättet för ansökan om bidrag.¹³ I dokumentet specificeras i vilka former bidraget kan utbetalas och villkoren för respektive bidragsform anges. Under rubriken "*Särskilda satsningar*" anges att bidrag kan sökas för idrotts- och fritidsaktiviteter för personer med funktionsnedsättningar. Bidrag kan sökas för att:

- göra det möjligt för föreningar att kunna erbjuda verksamhet för personer med funktionsnedsättningar för att bredda utbudet av aktiviteter för denna målgrupp, engagera personer med funktionsnedsättningar i prova-på-aktiviteter
- tillgänglighetsanpassa sin verksamhet/anläggning/lokal
- bekosta utbildningar av ledare/verksamma i föreningar gällande tillgänglighet och idrott för personer med funktionsnedsättningar.

3.3 Verksamhetsspecifika frågor

3.3.1 Konstanter

Ansvaret för konstanter innehas av konstantintendenten, organiserad under museichefen. Inköp av ny konst genomfördes fram till för tre-fyra år sedan men på grund av besparingskrav har konstantinköp prioriterats bort de senaste åren.

Det finns inga dokumenterade riktlinjer och rutiner för hantering och kontroll av kommunens konst. Däremot visar intervjuerna att det finns en väl utarbetad arbetsprocess. Trelleborgs museum lånar i dagsläget ut konst till kommunens övriga förvaltningar samt till kyrkor i kommunen. Årshyran för ett konstverk uppgår till 100 kr per verk för verksamheter inom kommunen och 200 kr per verk för verksamheter utanför kommunen. För att säkerställa att samtlig konst finns kvar på stället de lånades ut till genomförs enligt uppgift vissa stickprovskontroller. Kontrollen är inte en del av den interna kontrollen men enligt de intervjuade sker stickprovskontroller då och då. Det finns inget elektroniskt register över utlånad konst, utan inventering sker manuellt i pärmar. Av museichefen framgår att det för tillfället pågår arbete med att ta fram ett elektroniskt register. I dagsläget uppskattas det att cirka 90 tavlor är utlånade.

Trelleborgs museum har tagit fram en överenskommelse gällande deposition från museet till annan kommunal förvaltning som ska undertecknas vid utlåning av konst. Överenskommelsen specificerar villkoren för utlåningen samt skötselråd.

3.3.2 Föreningsbidrag

Kultur- och fritidsförvaltningens bidragsregler

Enligt det ovan nämnda dokumentet allmänna bestämmelser, har kulturnämnden samt fritidsnämnden beslutat om tre typer av bidragsformer vardera (exklusive integrationsbidrag).

¹³ Kulturnämndens kriterier för föreningsbidrag antogs av kulturnämnden 2015-12-09, § 78.

Fritidsnämndens kriterier för föreningsbidrag reviderades av fritidsnämnden 2017-08-29, § 56.

Trelleborgs kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamheten

KPMG AB

2017-12-12

Fritidsnämnden har delegerat beslutanderätten gällande föreningsbidrag till förvaltningschef respektive enhetschef. Kulturnämnden har inte delegerat beslutanderätten.

Fritidsnämnden har tagit fram dokumentet "*Handläggningsrutiner för fritidsnämndens bidrag*"¹⁴ som beskriver de rutiner fritidsförvaltningen arbetar utifrån då bidrag till idrottsföreningar handläggs. Rutinerna syftar till att säkerställa regelföljsamhet och uppföljning av utbetalningar. Vidare beskriver dokumentet handläggningsrutiner från ansökan till utbetalning. I genomförda intervjuer framgår att handläggningsrutinen är ett resultat av revisionens tidigare granskning avseende föreningsbidrag.

Utifrån intervjuer framgår att samtliga ansökningshandlingar gällande fritidsverksamheten som inkommit till förvaltningen kontrolleras enligt dokumenterad rutin och eventuella avvikelser noteras i bidragssystemet. Större avvikelser genererar en större granskning där en rapport upprättas. Utöver detta genomförs mer djupgående granskningar av minst sex föreningar per år som väljs ut slumpmässigt. Vid dessa kontroller upprättas alltid en granskningsrapport. Föreningen i fråga får ta del av granskningsrapporten som innehåller bedömning av föreningens ansökan i förhållande till bidragsreglementet, beslut samt förslag på förändring.

Fritidsnämnden har gett förvaltningschefen i uppdrag¹⁵ att senast i februari 2018 utreda fritidsnämndens bidragsregler för att eventuellt kunna anpassas till bland annat Riksidrottsförbundets gällande reglemente. Utredningen ska även innehålla en analys av hur fritidsnämndens bidragsregler och processer kan förenkla för föreningslivet samt hur likabehandlingsprincipen tillämpas.

Kulturnämnden har tagit fram motsvarande dokument *Handläggningsrutiner och uppföljning av kulturnämndens bidrag*¹⁶ som bland annat beskriver hur uppföljning och granskning av inkomna ansökningar/uppföljningar genomförs, hur kontroll inför utbetalning utförs samt hur återrapportering av genomförda granskningar sker till nämnden. Alla bidragsberättigade föreningar kontrolleras utifrån att samtliga begärda handlingar har inkommit samt är korrekta. Utifrån intervjuer framkommer att detta görs i samband med de årliga ansökningarna om arrangörsstöd/verksamhetsbidrag.

Nedan framgår utbetalda bidrag 2016 samt budget för respektive nämnd 2017:

Nämnd	Föreningsbidrag 2016 (utbetalt) tkr	Föreningsbidrag 2017 (budgeterat) tkr
Kulturnämnden	1 408	2 535
Fritidsnämnden	3 982	3 437

¹⁴ Ej antagen av fritidsnämnden, daterad 2015-07-13.

¹⁵ Dnr FRN 2017/86.

¹⁶ Ej antagen av kulturnämnden, ej daterad.

3.3.3 Samverkan

Trelleborgs kommun ingår som part i den lokala överenskommelsen *Trelleborg Tillsammans*.¹⁷ Övriga parter är föreningar och andra organisationer inom idéburen sektor i Trelleborg. Målet med överenskommelsen är att synliggöra och stärka den idéburna sektorn i syfte att fortsätta utveckla möjligheterna till engagemang och på så vis bidra till kommuninvånarnas välfärd. Överenskommelsen grundar sig på sex gemensamt framtagna utgångspunkter för samverkan. Kommunen anordnar årligen en konferens för samtliga parter i syfte att följa upp arbetet med överenskommelsen. Utöver samverkan genom *Trelleborg Tillsammans* sker inte någon formaliserad samverkan mellan kulturnämnden och fritidsnämnden, eller mellan granskade nämnder och övriga nämnder i kommunen.

I genomförda intervjuer framgår det dock att det inom kommunen förekommer flertalet samarbetsprojekt på tjänstemannanivå, mellan förvaltningarna samt mellan förvaltningarna och andra aktörer i samhället. Exempel på projekt som bedrivs i samverkan är bland annat USSP¹⁸, där ungdomsenheten (fritidsgårdarna), skola, socialtjänst och polis arbetar förebyggande avseende ungdomar och droger, samt BOSS¹⁹, ett samarbete mellan länsstyrelsen, Region Skåne och 16 kommuner i syfte att underlätta integreringen av ensamkommande barn och unga i samhället. Se bilaga 3 för exempel på ytterligare projekt som drivs i samverkan.

3.4 Uppföljning och intern kontroll

3.4.1 Mål, ekonomi och verksamhet

Av kulturnämndens och fritidsnämndens respektive årsanalys 2016²⁰ går att utläsa en hög måluppfyllelse. Nämndernas effektmål för 2016 bedömdes vara helt eller delvis uppfyllda och samtliga underliggande aktiviteter rapporterades vara utförda. I nämndernas delårsrapporter uppges att indikatorer mäts på årlig basis, men att nämndernas mål och beslutade aktiviteter kommer att uppnås/genomföras enligt plan.

Kulturnämndens budget för 2017 är 48 119 tkr och nämnden prognostiseras per augusti 2017²¹ göra ett överskott på 280 tkr mot budget på helår. Fritidsnämndens budget 2017 är 62 624 tkr och nämnden prognostiseras per augusti 2017²² göra ett överskott på 535 tkr mot budget på helår.

Vid jämförelse av kulturnämndens uppsatta effektmål, indikatorer och målvärde mellan år 2016 och år 2017 framkommer att samtliga parametrar, förutom ett målvärde, är utbytta mellan åren. Vid jämförelse av fritidsnämndens uppsatta effektmål, indikatorer och målvärde mellan år 2016 och år 2017 framkommer att samtliga parametrar är utbytta mellan åren.

¹⁷ Antagen av KF 2013-05-27, § 109.

¹⁸ Samverkan Ungdomsenhet, Skola, Socialtjänst och Polis.

¹⁹ Bred Operativ och Strategisk Samverkan.

²⁰ Kulturnämndens årsanalys 2016, daterad 2017-02-10, och fritidsnämndens årsanalys 2016, daterad 2017-02-13.

²¹ Kulturnämndens delårsrapport 2 – 2017, daterad 2017-09-14.

²² Fritidsnämndens delårsrapport 2 – 2017, daterad 2017-09-14.

Granskade nämnder tillhandahåller en sammanfattande rapportering av måluppfyllelse samt årlig ekonomisk uppföljning i samband med delårs- och årsbokslut. Utifrån granskning av nämndernas verksamhetsplaner kan det dock konstateras att de inte specificerar hur verksamhetsplanen och därmed måluppfyllelsen ska återrapporteras. Utifrån genomförda intervjuer och protokollgranskning kan vi konstatera att nämnderna även tillhandahåller en ekonomisk uppföljning vid varje nämndssammanträde samt en återrapportering av respektive enhets verksamhet genom verksamhetsrapporter. I rapporterna beskriver respektive enhet de aktiviteter som genomförts den senaste månaden utöver den löpande verksamheten. Även statusförändringar av 100-listan och 50-listan följs upp i rapporten.

3.4.2 Återrapportering av beslut fattade på delegation

Av protokollgranskning framgår att återrapportering av delegationsbeslut sker vid varje nämndssammanträde i respektive nämnd. Återrapporteringen av delegationsbeslut till fritidsnämnden består främst av återrapportering av beviljade och avslagna föreningsbidrag. Överlag kan vi konstatera att fritidsnämnden har en fungerande rutin för återrapportering som harmoniserar med delegationsordningen. Vi noterar att fritidsnämnden i enstaka fall beslutat om beviljande och avslag av föreningsbidrag under 2017, vilket inte är i linje med delegationsordningen.

Utifrån protokollgranskningen framgår att kulturnämnden har en fungerande rutin för återrapportering av delegationsbeslut som harmoniserar med delegationsordningen.

3.4.3 Intern kontroll

I intervjuerna framkommer att uppföljningen av den interna kontrollen sker en gång per år, om det inte funnits särskild anledning att lyfta ett visst kontrollmål under året.

Fritidsnämndens uppföljning av 2016 års interna kontrollplan²³ visade på avvikelser i det kommunövergripande kontrollmålet avseende dokumenterade rutiner för att säkerställa kännedom om lagändringar. Avvikelser uppvisades även gällande det nämndspecifika kontrollmålet angående enhetschefernas rapportering av sjukfrånvaro och VAB i personalsystemet samt kontrollmålet angående kontroll och analys av statistik för lång- och korttidssjukfrånvaro. Kulturnämndens uppföljning av 2016 års interna kontrollplan²⁴ uppvisade samma resultat som fritidsnämndens uppföljning. Uppföljningen av den interna kontrollen för 2017 har vid granskningstillfället ännu inte genomförts.

²³ Daterad 2017-02-10. Uppföljningen godkänd av fritidsnämnden 2017-02-28, § 13.

²⁴ Daterad 2017-02-08. Uppföljningen godkänd av kulturnämnden 2017-03-01, § 6.

4 Slutsats och rekommendationer

Utifrån granskningens resultat bedömer vi att kulturnämndens och fritidsnämndens styrning av kultur- och fritidsverksamheten i allt väsentligt är ändamålsenlig och tillräcklig. Däremot ser vi behov av att förtydliga delegationsordningen, utveckla samverkan samt dokumentera befintliga arbetsrutiner avseende konsthandlingen.

4.1 Svar på revisionsfrågorna

Har nämnderna antagit tillräckliga och aktuella styrdokument för sin verksamhet som stödjer en utveckling i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer?

Vi bedömer att både kulturnämnden och fritidsnämnden har antagit tillräckliga styrdokument i form av delegationsordningar, verksamhetsplaner, idrotts- och fritidspolitiskt program, kulturpolitisk strategi, 50-/100-listan, interna kontrollplaner samt avgifts- och bidragsregler. Vi bedömer att granskade nämnder, utifrån KF:s strategiska inriktningsmål, har säkerställt en tydlig målstyrningskedja. Kriterier för bedömning av måluppfyllelse finns konkretiserade i mätbara indikatorer och aktiviteter i 50-/100-listan. Indikatorerna har kompletterats med tydliga målvärden.

Vi kan dock konstatera att det finns behov av att tydliggöra granskade nämnders delegationsordningar. Det är av vikt att det tydligt framgår när förvaltningschef respektive enhetschef ska fatta beslut i ett visst ärende. Detsamma gäller de fall där beslutanderätten är delegerad till dels förvaltningschef och dels nämndens ordförande.

Avseende målstyrningen vill vi även uppmärksamma nämnderna på behovet av att ständigt se över val av måtvärden i syfte att utveckla och förbättra verksamheten. Vi noterar att kulturnämnden, i sin formella målstyrningskedja, angett aktiviteter specifikt kopplat till kommunens uppdrag att göra det allmänna fritids- och kulturutbudet tillgängligt för de individer som ingår i kommunens LSS-verksamhet. Aktiviteterna avser biblioteksverksamheten. I fritidsnämndens målstyrningskedja anges inte några specifika aktiviteter för denna målgrupp.

Är ansvar och roller för kultur-och fritidsverksamheten samt de två ansvariga nämnderna tydliggjorda?

Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom kultur- och fritidsförvaltningen. Vidare visar granskningen att roll- och ansvarsfördelningen mellan förvaltningens två ansvariga nämnder är tydlig i form av resurser, verksamhetsansvar, ansvarsområden och styrning.

Finns övergripande rutiner för upprättande och hantering av avtal mellan kommun och föreningar?

Det finns vid granskningstillfället inte några övergripande rutiner för upprättande och hantering av avtal mellan kommun och föreningar. Undantaget är de bidragskategorier där upprättande av avtal specificeras i dokumentet allmänna bestämmelser för taxor, avgifter och föreningsbidrag.

Trelleborgs kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamheten

KPMG AB

2017-12-12

Av granskningen framgår att det initierats en kartläggning av samtliga avtal tecknade mellan Trelleborgs kommun och föreningar i kommunen. Enligt uppgift ska detta framöver utmynnas i en mer enhetlig hantering av avtal. Vid granskningstillfället är kartläggningen pågående.

Finns ändamålsenliga riktlinjer/rutiner för fördelning av föreningsbidrag?

I förvaltningens dokument taxor, avgifter och bestämmelser specificeras kriterier för respektive bidrag inom kultur- och idrottsområdet samt datum för när ansökningarna ska vara förvaltningen till handa. Inom ramen för särskilda satsningar finns bidrag att söka för idrotts- och fritidsaktiviteter för personer med funktionsnedsättningar.

Det finns dokumenterade handlägningsrutiner för samtliga bidragsformer. Av rutinerna framgår hur granskning, uppföljning och kontroll ska gå till. I granskade nämnders handlägningsrutiner framgår tydligt hur den löpande granskningen samt fördjupad granskning av ansökningar sker. Vi gör således bedömningen att formaliserade regelverk och handlägningsrutiner för hanteringen av föreningsbidrag finns. Utbetalningen av föreningsbidrag utgör dock inte en del av granskade nämnders interna kontrollplaner.

Finns ändamålsenliga riktlinjer/rutiner för förvaltning och deponering av konst?

Utifrån genomförda intervjuer kan det konstateras att det saknas dokumenterade rutiner för förvaltning och deponering av konst. Vi bedömer dock att befintlig hanteringsrutin, med avtalstecknande, fakturering och inventeringslista, utgör en ändamålsenlig arbetsrutin. Registerföring av utlånade verk sker i dagsläget manuellt, men ett digitaliseringsarbete är påbörjat.

Finns en formaliserad samverkan mellan nämnderna och andra nämnder/förvaltningar i kommunen?

Trelleborgs kommun ingår som part i den lokala överenskommelsen *Trelleborg Tillsammans*. På så vis sker i dagsläget en formaliserad samverkan mellan nämnderna och andra nämnder/förvaltningar i kommunen. Vi kan konstatera att kultur- och fritidsförvaltningen på tjänstemannanivå även deltar i flertalet samarbetsprojekt med övriga förvaltningar och andra aktörer i samhället. Vår bedömning är dock att det utöver samverkan i den lokala överenskommelsen och samverkan tjänstemän emellan saknas en formaliserad samverkan mellan kulturnämnden och fritidsnämnden.

Genomförs systematiska uppföljningar av kultur- och fritidsverksamhetens insatser och de av nämnden antagna målen vad gäller kulturpolitiskt strategi, kulturgaranti, idrotts- och fritidspolitiskt program samt 50 – och 100 punktlista? Är uppföljning och återsrapportering av verksamhetens resultat tillräcklig?

Vår bedömning är att det genom verksamhetsrapporterna som månatligen rapporteras till respektive nämnd genomförs systematiska uppföljningar av kultur- och fritidsverksamhetens insatser. I verksamhetsrapporterna följs den kulturpolitiska strategin och det idrotts- och fritidspolitiska programmet upp genom en statusuppdatering av 50- och 100-listan. Även kulturgarantin återsrapporteras genom en verksamhetsrapport.

Trelleborgs kommun
Granskning av kultur- och fritidsverksamheten
KPMG AB
2017-12-12

Enligt genomförda intervjuer följs verksamheternas ekonomiska resultat upp månatligen av den centrala ekonomifunktionen. Återrapporteringen sker vid respektive nämndssammanträde. Målen i verksamhetsplanerna följs upp och återrapporteras årligen i delårs/årsredovisningen. Således gör vi bedömningen att uppföljningen och återrapporteringen av verksamhetens resultat kan anses vara tillräcklig.

4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning gör vi följande rekommendationer:

- Nämnderna bör i sina delegationsordningar förtydliga fördelningen av beslutanderätten mellan förvaltningschef och enhetschef.
- Kulturnämnden och fritidsnämnden bör initiera en formaliserad samverkan mellan nämnderna.
- Kulturnämnden bör tillse att befintliga rutiner för inköp, hantering och kontroll av den konst som kommunen äger och lånar ut dokumenteras.
- Nämnderna bör efter genomförd kartläggning av befintliga avtal mellan kommun och föreningar arbeta fram övergripande rutiner för upprättande, hantering och uppföljning av avtal.

KPMG dag som ovan,



Sofie Oldfield

Certifierad kommunal revisor

Trelleborgs kommun
Granskning av kultur- och fritidsverksamheten
KPMG AB
2017-12-12

Bilaga 1

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 uppdraga åt en annan anställd inom kommunen att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen.

Bibliotekslagen (2013:801)

Lagen förnyades 2013 och genom den nya lagen som varit gällande från och med den 1 januari 2014 har bibliotekens betydelse för att främja litteraturens ställning blivit tydligare. Biblioteken har idag ett tydligare uppdrag att ägna särskild uppmärksamhet åt vissa prioriterade grupper av besökare. En sådan grupp är barn och ungdomar.

Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov. 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.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)

Enligt LSS 15 § ska kommunen verka för att det allmänna fritids- och kulturutbudet blir tillgängligt för de som tillhör lagens personkrets. Genom att systematiskt utveckla de allmänna fritids- och kulturutbudet ökar möjligheten för fler att ta del av utbudet, samtidigt som kostnaden för att individuellt tillgodose behoven minskar.

Bilaga 2

Nedan följer de nio inriktningarna i den kulturpolitiska strategin:

1. *Biblioteksverksamheten*

Här lyfts utmaningen i att skolbiblioteken i grundskolan och mediateken på gymnasiet inte ligger inom bibliotekets uppdrag utan helt under skolans och gymnasiets ansvar. Dock är skolbibliotekens och mediatekens kvalitet avgörande för i vilken utsträckning biblioteket uppnår uppsatta mål, vad gäller barn och unga.

2. *Den museala verksamheten och kulturarvet*

Här lyfts bland annat museernas funktion som mötesplats, vikten av museipedagogiken och museernas bidrag till turistnäringen. Även museernas roll i språkinläring samt introduktion i historia och kultur för invandrare betonas.

3. *Kulturskolan*

Fokus ligger på kvalitet, konstnärlig och genremässig bredd samt alla barns likvärdiga möjlighet att delta.

4. *Allmänskulturen*

Här lyfts bland annat kultur- och evenemangsenhetens uppdrag att vara utförare för kommunens samtliga evenemang och kulturgarantin för både barn och äldre.

5. *Den ideella sektorn*

Fokus ligger bland annat på att öka resurserna till den ideella sektorn och utöka samverkan inom bland annat marknadsföring och integrationsarbete. *Trelleborg Tillsammans* nämns som ett utvecklingsområde.

6. *Andra aktörer (professionella, studieförbund, religiösa samfund etc.)*

Målet är bland annat ökad samverkan med sektorn och ökade resurser till studieförbunden.

7. *Lokaler och mötesplatser*

Här lyfts målsättningen att skapa en samlingslokal för konserter, teater och kongresser för ca 600 personer, en större spridning av biblioteksfilialer och att ta hand om alla mindre museala samlingar i en lokal.

8. *Kulturens roll i samhällsbyggnad*

Målsättningen är bland annat att 1 % av budgeten i alla kommunala byggprojekt ska avsättas till konstnärlig gestaltning och att kulturnämnden ska ha en rådgivande roll vid planering av nya områden där nämndens verksamhet ska finnas.



Trelleborgs kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamheten

KPMG AB

2017-12-12

9. *Kulturturism*

Här lyfts kultur- och fritidsförvaltningens samarbete med kommunens destinationsbolag fram.



Trelleborgs kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamheten

KPMG AB

2017-12-12

Bilaga 3

- *Kulturgarantin* – ett samarbete mellan kultur- och fritidsförvaltningen och bildningsförvaltningen, i syfte att garantera barn och elever en professionell kulturupplevelse per år under tiden i förskola och skola.
- *Skapande skola* – ett samarbete mellan bildningsförvaltningen och Trelleborgs museum där eleverna arbetar i projekt inspirerade av utställningar och kulturmiljöer.
- *One Touch* – ett samarbete mellan arbetsmarknadsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen och föreningar i kommunen, i syfte att få barn och unga aktiva inom föreningslivet. Projektet har även en uppsökande verksamhet för att nå unga som varken går i skolan eller arbetar.
- *Fritidsbanken* - ett samarbete mellan kultur- och fritidsförvaltningen och daglig verksamhet LSS, i syfte att tillhandahålla gratis utlåning av begagnad sportutrustning.