

---

**Revisionsrapport**  
***Kulturskolan och  
kulturfrågor***

***Östersunds kommun***

*Kjell Pettersson  
Cert. kommunal revisor  
25 oktober 2011*



# *Innehållsförteckning*

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfråga och kontrollmål	2
2.3	Avgränsning och Metod	2
3	Resultat	3
3.1	Verksamhetens organisation och uppbyggnad	3
3.2	Mål för verksamheten	3
3.3	Styrdokument	4
3.4	Insyn och kontroll av verksamheten från kultur- och fritidsnämnden gentemot utföraren	4
3.5	Nämndens uppföljning av verksamheten	5
4	Revisionell bedömning	6
4.1	Bedömning av kontrollmålen	6
4.1.1	Uppbyggnad och organisation	6
4.1.2	Verksamhetsmål	6
4.1.3	Styrdokument	6
4.1.4	Insyn och kontroll	6
4.1.5	Uppföljning från nämnden	7
4.2	Bedömning av övergripande revisionsfråga	8

# 1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har PwC genomfört en granskning avseende kultur- och fritidsnämndens styrning av kulturverksamheten. Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Är kultur – och fritidsnämndens styrning av kulturskolan och kulturfrågorna tillfredsställande?

Vi bedömer att **organisation** och **uppbbyggnad** inom förvaltningen är funktionell med en tydlig ansvarsfördelning och uppdelning av arbetsuppgifter mellan handläggarna.

Nämnden har antagna **inriktningsmål** och **effektmål** i enlighet med kommunens beslutade och inarbetade styrsystem. Vi menar att målen generellt och speciellt effektmålen, som ska vara mätbara, bör ses över. Vi rekommenderar även en översyn av avtal samt riktlinjer och normer för olika bidrag.

Enligt årsredovisningen för 2010 uppnås inte effektmålen för allmän kulturverksamhet, som återfinns i nämndens ”Plan för kultur från 2005”. Vi rekommenderar att planen ses över för att den ska vara ett aktivt **styrinstrument**.

Vidare anser vi att överenskommelsen mellan beställaren, kultur – och fritidsnämnden och utföraren barn – och utbildningsnämnden, bör förtydligas och följas upp på ett mer strukturerat och tydligt sätt från beställaren än vad som görs idag för att öka **insyn** och **kontroll** över bedriven verksamhet.

Vi bedömer även att **uppföljning** från kultur – och fritidsnämnden kan förbättras främst genom att återrapporteringstillfällena utökas till två istället för ett tillfälle per år.

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kultur – och fritidsnämnden kan förbättra ledning, styrning och uppföljning av kulturverksamheten.

Vi lämnar följande synpunkter och förslag till åtgärder:

- Se över styrdokumentets ”Plan för kultur” inriktningsmål och strategier samt nämndens reglemente.
- Nämnden bör på ett mer aktivt sätt följa upp verksamheten löpande under året och även kräva en formell avrapportering i samband med delårsboks slutet från kulturskolan.
- Överenskommelsen med barn – och utbildningsnämnden bör ses över och preciseras. Vad är undervisning av hög kvalitet?
- Nämnden bör även ställa krav på att verksamhetsberättelsen från barn – och utbildningsförvaltningen på ett mer tydligt sätt ska kommentera de särskilda mål och kvalitetskrav som beställaren anger i överenskommelsen och att avstämning kan göras mot beställningen.
- Kultur – och fritidsnämnden bör även se över de bidragsnormer som gäller för bidrag till kulturverksamhet

## **2 Inledning**

### **2.1 Bakgrund**

Ansvar för kulturfrågor är uppdelade på flera nämnder i kommunen. Kultur- och fritidsnämnden har funktionen som beställarnämnd gentemot utförarstyrelsen samt barn- och utbildningsnämnden utifrån nämndens ansvarsområden.

Enligt reglementet för kultur- och fritidsnämnden (KF 2002-05-14 § 74) ansvarar nämnden för bl a kulturskolan och kulturfrågor. På kultur- och fritidsnämndens kansli arbetar en kanslichef som också är handläggare av kulturfrågor. Kulturskolan bedrivs utifrån uppdrag från kultur- och fritidsnämnden av barn- och utbildningsnämnden. Nämnden köper även tjänster från utförarstyrelsen, exempelvis utbetalning av bidrag (föreningsservice).

Kommunstyrelsen ansvarar för andra delar av kulturverksamheten som exempelvis länsmuséet och Färgfabriken.

### **2.2 Revisionsfråga och kontrollmål**

Följande revisionsfråga är aktuell:

- Är kultur – och fritidsnämndens styrning av kulturskolan och kulturfrågorna tillfredsställande?

Följande kontrollmål är aktuella:

- Hur är verksamheten uppbyggd och organiserad?
- Finns det några verksamhetsmål?
- Vilka styrdokument, exempelvis kulturplan finns?
- Vilken insyn och kontroll har nämnden över verksamheten?
- Vilken uppföljning av verksamheten gör nämnden?

### **2.3 Avgränsning och Metod**

Granskningen avser 2011 och berör kulturskolan och kulturfrågor. Intervjuer har gjorts med ansvariga tjänstemän inom kultur och fritidsnämnden och barn - och utbildningsnämnden. Studier av reglemente, delegationsordning, överenskommelse med barn – och utbildningsnämnden, budget för 2011, årsredovisning för 2010, verksamhetsberättelse från kulturskolan, styrdokument (kulturplan) samt system och rutiner har gjorts. Beträffande utbetalning av arrangemangsbidrag har stickprover gjorts av att exempelvis given delegation följs.

## 3 Resultat

### 3.1 Verksamhetens organisation och uppbyggnad

Kultur- och fritidsnämndens kansli ingår i kommunledningsförvaltningen som är direkt underställd kommunstyrelsen. Kansliet arbetar för kultur- och fritidsnämnden som i sin tur lyder under kommunfullmäktige.

På nämndens kansli finns en kanslichef, som i huvudsak handlägger kulturfrågor och ett nämndråd, som i huvudsak handlägger fritidsfrågor. Även en utredare finns till förfogande samt en visstidsanställd kulturassistent. Via kommunstyrelsens kansli och team styrning tillhandahålls sekreteraresurser i nämnden samt en ekonom på deltid.

Genom en intern överenskommelse har nämnden uppdragit till barn- och utbildningsnämnden att bedriva kulturskola i kommunen. Budgetmässigt omfattar kulturskolan ca 11 mnkr och allmän kulturverksamhet ca 9,5 mnkr för 2011. Total nettoram är ca 109,6 mnkr för hela nämndens verksamhet.

### 3.2 Mål för verksamheten

Inriktningsmål och strategier finns redovisade i ”Plan för kultur” som kommunfullmäktige fastställde i mars 2005. I bilagan till planen framgår tydligt mål- och styrkedjan i Östersunds kommun. I korthet innebär styrkedjan att nationella mål och styrdokument påverkar fullmäktiges inriktningsmål. Nämnden lämnar förslag till inriktningsmål och budget, vilka fullmäktige fastställer per nämnd i årsbudget.

Nämnden ansvarar för att verkställa och följa upp mål och budget under året och fullmäktige utvärderar respektive nämnds måluppfyllelse och budget, vilket resulterar i fullmäktiges beslut om prövning av ansvarsfrihetsfrågan för respektive nämnd.

Ett av **inriktningsmålen** för nämnden, se bilaga 1, är: ”Kultur i alla dess former är tillgänglig för alla och erbjuder ett brett utbud av upplevelser samt erhåller stöd och ges förutsättningar att ständigt utvecklas”.

**Effektmål** är konkretiserade, mätbara inriktningsmål, som för kulturskolan bland annat är att ”Elever som fyllt 10 år och söker till kulturskolan, erbjuds plats” samt att kulturskolan ska erbjuda musikgrundkurser till elever i årskurs 2 och 3, se vidare i kommunens budget för 2011, sid 73-79.

I överenskommelsen mellan kultur- och fritidsnämnden och barn - och utbildningsförvaltningen framgår att utföraren ska följa nämndens inriktnings - och effektmål. Undervisningen ska även vara av hög kvalitet och ge eleverna en mångsidig och kreativ grund för deras personliga utveckling samt stimulera till skapande såväl kulturellt, konstnärligt som socialt.

I kommunens årsredovisning för 2010 framgår bland annat att effektmålet ”elev som fyllt 10 år och söker till kulturskolan, erbjuds plats” uppfylls till 100 %.

För den övriga kulturverksamheten är målet bland annat ”att stimulera till ett ökat kulturutbud och en ökad aktivitet bland kulturföreningar”. I årsredovisningen för 2010 konstateras att målet inte uppnåtts.

### **3.3 Styrdokument**

Visionen för Östersund kommun ”Ett demokratiskt, socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbart Östersund” får anses utgöra det främsta styrdokumentet.

Andra övergripande styrdokument är tillväxtprogrammet för kommunen där det bland annat framgår: ”Utveckla mötesplatser och skapa fler attraktiva mötesplatser för ungdomar”. I skrivningen framhålls satsningen på att utveckla Gamla tingshuset till en kreativ och utvecklande mötesplats.

I nämndens plan för kultur från 2005 finns: Strategiskt mål inom EU, nationella mål för kulturpolitiken och regionala mål för kulturpolitiken. Lokala styrdokument, förutom ”Plan för kultur”, är tillväxtprogrammet, demokratirapport, jämställdhetspolicy samt målområden för folkhälsoarbetet. Nämndens reglemente är också ett styrdokument där det bland annat framgår följande: ”Nämnden ska utveckla och förvalta kommunens anläggningar och lokaler för kultur-, fritids- och turistverksamhet med undantag för sporthallar och gymnastikhallar belägna i skolor samt campinganläggningar”. Nämnden ska även ”aktivt verka för att utveckla ett brett och mångsidigt kulturutbud i kommunen inom nämndens verksamhetsområde”.

Budgeten för 2011 ”allmän kulturverksamhet” är också ett aktivt styr- och fördelningsinstrument eftersom huvuddelen av pengarna är bidrag till olika arrangemang (ca 9,5 mnkr).

### **3.4 Insyn och kontroll av verksamheten från kultur- och fritidsnämnden gentemot utföraren**

Enligt överenskommelsen för kulturskolans verksamhet har utföraren själv ett ansvar att regelbundet följa upp verksamheten mot fastställda mål och levererad kvalitet. Kultur – och fritidsnämnden ska själv följa utförarens dokumentation genom granskning av verksamhetsplan, verksamhetsrapport och bokslut.

Beträffande insyn och kontroll av övriga kulturfrågor, se vidare under avsnitt 3.5.

Huvuddelen av ”allmän kulturverksamhet” består i att bevilja bidrag till olika arrangemang. Enligt nämndens delegationsordning är det kanslichefen som har delegation att bevilja bidrag upp till 25 % av ett basbelopp. I ärenden över 10 tkr beslutar nämnden.

### **3.5 Nämndens uppföljning av verksamheten**

Den mer formella uppföljningen, som utförs av tjänstemännen vid kulturförvaltningen till ansvarig nämnd, görs löpande under året i samband med tertialuppföljning, delårsrapport och vid årsbokslutet. Den gemensamma, centrala budgetkonferensen är en annan plattform där politiker och tjänstemän samlas för att övergripande diskutera verksamhet och ekonomi.

Kultur – och fritidsnämnden har egen budgetkonferens en gång per år där nämndens verksamhet och ekonomi diskuteras för all bedriven verksamhet. Företrädare för barn- och utbildningsförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen träffas en gång varje år i samband med kommande års budget för att diskutera den verksamhet som bedrivs inom kulturskolan. Nämnden får information en gång per år i samband med årsbokslutet och genom verksamhetsberättelsen från barn- och utbildningsförvaltningen. Statistik lämnas från kulturskolan till kultur- och fritidsförvaltningen två gånger per år över antalet inskrivna och betalande elever samt även en genusundersökning.

Informella möten och kontakter mellan nämndsordföranden och tjänstemän sker vid behov inom kultur- och fritidsförvaltningen. Presidiet, som består av ordförande och vice ordförande samt kanslichefen bereder ärenden innan nämnden fattar beslut avseende övriga kulturfrågor, där delegation inte föreligger.

Enligt kanslichefen följer nämnden upp de mål som finns i avtalet mellan nämnden och utföraren (barn- och utbildningsnämnden) samt övriga kulturfrågor vid årsbokslutet.

Ersättning till barn- och utbildningsnämnden betalas månadsvis och uppgår till ca 11 mnkr/år.

Alla delegationsbeslut avseende övriga kulturbidrag ska återrapporteras till nämnden.

## 4 Revisionell bedömning

### 4.1 Bedömning av kontrollmålen

#### 4.1.1 Uppbyggnad och organisation

Kulturskolan bedrivs som intraprenad enligt beställar- och utförarmodellen, vars organisationsmodell fullmäktige beslutat om.

Vi bedömer att arbetsfördelningen och uppbyggnaden inom förvaltningen är väl utformad med en tydlig ansvarsfördelning och uppdelning av arbetsuppgifter mellan kanslichefen och nämndsrådet.

#### 4.1.2 Verksamhetsmål

Av beskrivningen under avsnitt 3.2 framgår att kommunen har en väl inarbetad styrkedja av inriktningsmål och effektmål. I kommunens årsredovisning för 2010 följs effektmålen upp och där konstateras att målen för kulturskolan har uppnåtts. Däremot har målen för allmän kulturverksamhet inte uppnåtts, exempelvis antal arrangemang och medverkan i olika kulturnätverk.

Vår bedömning är att effektmålen för **allmän kulturverksamhet** bör ses över samt även verksamheten i stort som i huvudsak består i att bevilja bidrag till olika typer av arrangemang. Speciellt rekommenderar vi en översyn av de avtal som finns samt riktlinjer och normer för föreningsbidrag, vilka ligger till grund för utbetalningen av bidrag. Utbetalning av bidrag sker löpande enligt "först till kvarn" principen. Exempel på avtal och överenskommelser som ligger till grund för utbetalning av bidrag till hyror är: Härke konstcentrum, Östersunds Teaterverkstad, Bio Regina, Gamla Tingshuset med flera.

#### 4.1.3 Styrdokument

Vi bedömer att "Plan för kultur" från 2005 bör ses över och uppdateras. Enligt årsredovisningen för 2010 uppnås inte effektmålen för kulturverksamheten, och det finns anledning att se över och även förtydliga effektmålen. Enligt reglementet ska nämnden "aktivt verka för att utveckla ett brett och mångsidigt kulturutbud i kommunen". Vi bedömer att det är en skrivning som verkligen förpliktigar för nämnden!

Även överenskommelsen avseende kulturskolan mellan förvaltningarna bör ses över. Enligt samstämmiga källor har denna sett i stort sätt lika ut de senaste 10-åren. Vi har noterat att två föreningar särskilt pekas ut i överenskommelsen där indirekta stöd i form av lokaler och personal ges till dessa.

#### 4.1.4 Insyn och kontroll

Genom en tydlig överenskommelse mellan nämnderna om vad som ska utföras och hur det ska utföras och mätas skapas förutsättningar för en effektiv verksamhet.



Ett stort ansvar vilar på kultur – och fritidsnämnden som, enligt överenskommelsen, ska säkerställa att rätt leverans skett från utföraren.

Vår bedömning är att överenskommelsen skapar förutsättningar för insyn och kontroll av bedriven verksamhet men att kultur – och fritidsnämnden inte fullt ut använder sig av denna möjlighet. Överenskommelsen bör förtydligas i vissa avseenden, exempelvis hög kvalitet. Se vidare under avsnitt 4.1.5.

Beträffande utbetalning av bidrag till kulturarrangemang har ett stickprov gjorts på utbetalningar under 2011. De kontroller som ingått har varit bland annat att given delegation avseende beloppsnivå har följts, att återrapportering sker till nämnden och att underlaget för utbetalning är tillräckligt. Efter genomförd stickprovskontroll kan vi konstatera följande:

- Given delegation följs
- Beslut återrapporteras
- Underlag för utbetalning är tillräckligt

I bidragsnormer för årsbidrag framgår att föreningar ska ”vara fristående”. Vi anser att det är otydligt vad som menas med fristående och vi har inte fått något svar på vad detta står för vid granskningen.

Vi bedömer att det finns anledning att se över gamla överenskommelser om stöd i olika former och att pröva samtliga ansökningar vid ett beslutstillfälle. Vi anser också att nämnden på ett mer aktivt sätt ska marknadsföra och informera om möjligheten till stöd för olika arrangemang bland föreningar och organisationer i kommunen.

#### *4.1.5 Uppföljning från nämnden*

En verksamhetsberättelse lämnas en gång om året från barn- och utbildningsförvaltningen till kultur – fritidsnämnden i samband med årsbokslutet.

Vår bedömning är att nämnden bör ställa högre krav på att verksamhetsberättelsen på ett tydligare sätt ska redovisa den verksamhet som bedrivits under året samt att en avstämning ska göras mot gällande överenskommelse för det uppdrag som gäller mellan förvaltningarna.

Någon annan formell avrapportering görs inte under året och vi menar att nämnden även bör följa upp verksamheten i samband med delårsbokslutet och genom studiebesök.

Enligt överenskommelsen mellan nämnderna ska utföraren själv regelbundet följa upp verksamheten gentemot fastställda mål, vilket inte görs i tillräcklig omfattning idag från kulturskolan.

Uppföljning från beställarens sida, kultur- och fritidsnämnden, i form av besök i verksamheten, föräldraenkäter och bedömning av kvalitet görs inte varje år. En skriftlig slutrapport daterad 2007-11-28 är den senaste mer formella uppföljningen som gjorts från kultur – och fritidsnämnden.

Vår bedömning är att nämnden kan förbättra uppföljningen av beställd verksamhet exempelvis genom tätare uppföljningsrapporter (förkorta gärna rapporten) samt att genomföra föräldraenkäter.

## **4.2 Bedömning av övergripande revisionsfråga**

Efter genomförd granskning är vår bedömning att kultur – och fritidsnämnden kan förbättra ledning, styrning och uppföljning av kulturverksamheten.

Vi har följande synpunkter och förslag för att förbättra nämndens styrning och uppföljning av verksamheten:

- Se över styrdokumentet ”Plan för kultur” inriktningsmål och strategier samt nämndens reglemente.
- Nämnden bör på ett mer aktivt sätt följa upp verksamheten löpande under året och även kräva en formell avrapportering i samband med delårsbokslutet från kulturskolan.
- Överenskommelsen med barn – och utbildningsnämnden bör ses över och preciseras. Vad är undervisning av hög kvalitet?
- Nämnden bör även ställa krav på att verksamhetsberättelsen från barn – och utbildningsförvaltningen på ett mer tydligt sätt ska kommentera de särskilda mål och kvalitetskrav som beställaren anger i överenskommelsen och att avstämning kan göras mot beställningen.
- Kultur – och fritidsnämnden bör även se över de bidragsnormer som gäller för bidrag till kulturverksamhet (årsbidrag, arrangemangsbidrag och bidrag till hembygdsföreningar). Även bidragen till hyreskostnader bör ses över. Är dessa normer och bidrag optimalt styrande för att ”utveckla ett brett och mångsidigt kulturutbud i kommunen” enligt nämndens reglemente?

Östersund 2011-11-18

---

*Kjell Pettersson, projektledare*

---

*Anneth Nyqvist, uppdragsledare*