

Till: Kultur- och fritidsnämnden  
För kännedom: Kommunfullmäktige

### Revisionsrapport nr 4/2017 – Granskning av beslutsprocessen för etableringen av Grafikens Hus

På vårt uppdrag har EY granskat beslutsprocessen för etableringen av Grafikens Hus med syftet att ge revisorerna underlag att bedöma om kultur- och fritidsnämnden fattat beslut om bidrag till Grafikens Hus på tillräckligt utredda grunder samt om beslutet fattats i enlighet med nämndens delegationsordning.

Beslutet om att ingå och underteckna det första ettåriga avtalet med Grafikens Hus fattades av kultur- och fritidschefen och inte av nämnden. Som motiv för delegationsbeslutet hänvisar kontorschefen till att det ligger i hans uppdrag att genomföra den verksamhetsplan som nämnden beslutat om. I revisionsrapporten konstateras lakoniskt att beslutet i vart fall inte står i strid med delegationsordningen. Enligt vår mening bör beslut i ärenden av principiell karaktär fattas av nämnd.

Kultur- och fritidsnämnden har vid flertalet tillfällen under 2015 och 2016 informerats om planerna för etableringen av Grafikens Hus i Södertälje. I rapporten konstateras att det finns brister i dokumentationen av såväl beredning av ärendet inför beslut som av vilka diskussioner som förts vid nämndens sammanträden och vilka handlingar som delats ut och presenterats vid sammanträdena. Nämnden har dock enligt protokollen inte haft några invändningar mot ärendets hantering.

Med anledning av de brister som framkommit i granskningen rekommenderas Kultur- och fritidsnämnden säkerställa:

- att tillräcklig dokumentation sker av underlag i samband med beredning av ärenden
- att relevant information som framkommer vid nämndens sammanträden protokollförs
- att det vid nämndens sammanträden protokollförs vilket underlag som delas ut för information
- att delegationsbeslut tydligt redovisas i protokollen

Svar från Kultur- och fritidsnämnden på vår skrivelse och revisionsrapporten önskas senast den 2018-01-12.

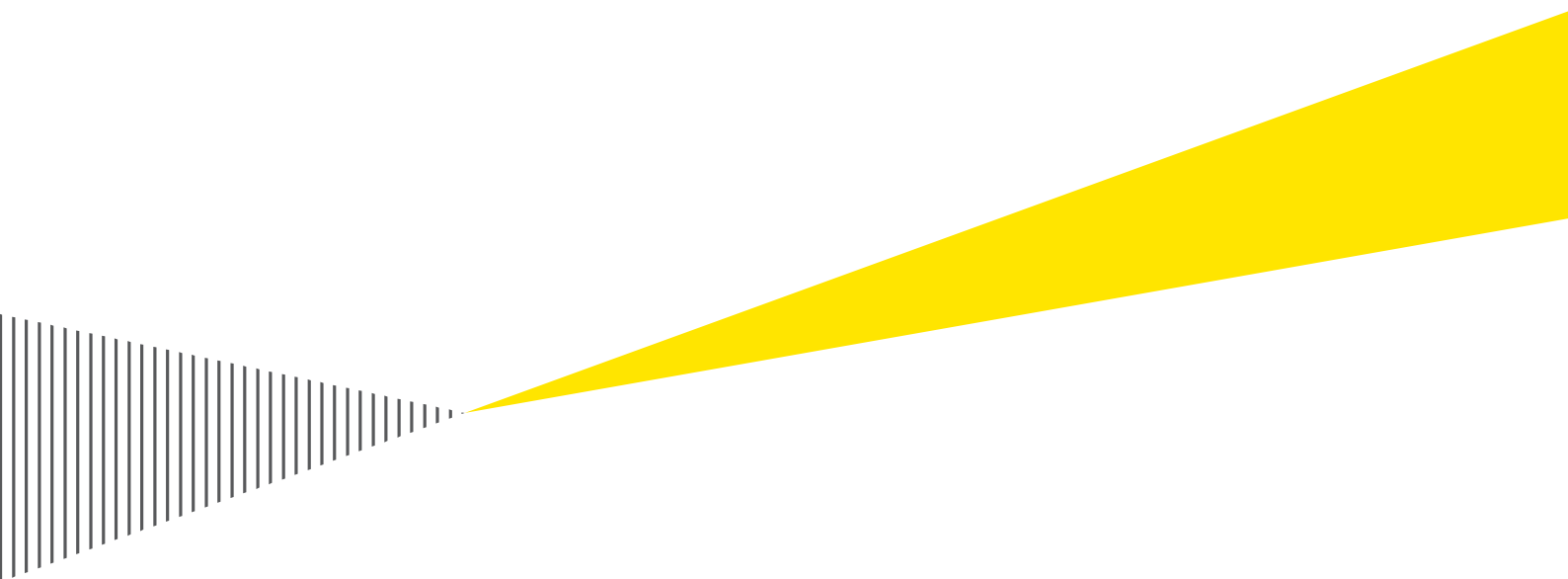
För revisorerna i Södertälje kommun

  
Christer Björk

  
Elisabet Komheden

# Södertälje kommun

Granskning av beslutsprocessen för etableringen av Grafikens Hus



## Innehåll

1	Sammanfattning.....	1
2	Inledning .....	2
2.1	Bakgrund .....	2
2.2	Syfte och revisionsfrågor .....	2
2.3	Avgränsningar .....	2
2.4	Revisionskriterier .....	2
3	Utgångspunkter .....	3
3.1	Kommunallagen.....	3
3.2	Bestämmelse om beredning .....	3
3.3	Kultur- och fritidsnämndens delegationsordning .....	3
4	Ärendets gång .....	4
4.1	Ytterligare underlag och analyser .....	8
4.2	Relevans i relation till nämndens uppdrag .....	10
5	Svar på revisionsfrågorna och avslutande bedömning .....	10
5.1	Sammanfattande bedömning.....	11

## 1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Södertälje kommun granskat beslutsprocessen för etableringen av Grafikens Hus med syfte att ge revisorerna underlag att bedöma om kultur- och fritidsnämnden fattat beslutet om att ge bidrag till Grafikens Hus på tillräckligt utredda grunder samt om beslutet fattats i enlighet med nämndens delegationsordning.

Den övergripande bedömning som granskningen leder fram till är att de två beslut som fattats i ärendet har fattats i enlighet med nämndens delegationsordning, eller i vart fall inte i strid med delegationsordningen. Beslutet om att ingå och underteckna det första ettåriga avtalet med Grafikens Hus fattades av kultur- och fritidschefen. Av nämndens verksamhetsplan framgår att satsningar på Grafikens Hus är ett *övrigt utvecklingsuppdrag inom området*. Beslutet att ingå avtalet fattades utifrån kontorets uppdrag att genomföra den verksamhetsplan som kultur- och fritidsnämnden antagit.

Kultur- och fritidsnämnden har vid flertalet tillfällen under 2015 och 2016 informerats om planerna för etableringen av Grafikens Hus i Södertälje. Det finns dock brister i dokumentationen av såväl beredning av ärendet inför beslut som av vilka diskussioner som förts vid nämndens sammanträden och vilka handlingar som delats ut och presenterats vid sammanträdena. Enligt de personer som intervjuats inom ramen för granskningen har betydligt mer information givits, såväl skriftligt som muntligt, till nämndens ledamöter än vad som framgår av protokoll från nämndens sammanträden.

Kultur- och fritidsnämnden har inför beslut om bidragsnivåer gjort jämförelser med andra kommuners bidragsnivåer samt tagit del av akademiska studier som gjorts av hur samhällsekonomi påverkats av etableringen av Nordiska Akvarellmuseet på Tjörn.

Grafikens Hus arbetar bland annat med att genomföra såväl sociala som pedagogiska projekt riktade mot barn och unga. Detta genomförs bland annat i samarbete med skolor och fritidsgårdar. Därför bedöms satsningen att delfinansiera Grafikens Hus verksamhet rimma väl med såväl fullmäktiges som nämndens övergripande mål.

Utifrån vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kultur- och fritidsnämnden:

- ▶ Säkerställ att tillräcklig dokumentation sker av underlag i samband med beredning av ärenden
- ▶ Säkerställ att samtlig relevant information som framkommer vid nämndens sammanträden protokollförs
- ▶ Säkerställ att det vid nämndens sammanträden protokollförs vilket underlag som delas ut för information

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Grafikens Hus är ett museum för samtida konst, och verkar för att göra den grafiska konsten tillgänglig för alla. Grafikens hus är en stiftelse med vilken kultur- och fritidsnämnden slöt ett femårigt avtal i december 2016. Målsättningen är att det långsiktiga samarbetet ska bredda och utveckla konstlivet i kommunen. Verksamhetsbidraget ska 2017 uppgå till 1,8 mnkr och från och med 2018 ska bidraget uppgå till 2,4 mnkr, under förutsättningen att verksamheten i Södertälje då är fullt utbyggd och har en fast utställnings- och verksamhetslokal.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om kultur- och fritidsnämnden fattat beslutet om bidraget till Grafikens Hus på tillräckligt utredda grunder samt om beslutet har fattats i enlighet med fastslagen delegationsordning.

För att uppnå granskningens syfte besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har beslutet fattats i enlighet med nämndens delegationsordning?
- ▶ Har ärendet beretts i tillräcklig utsträckning i enlighet med lagstiftning och praxis?
  - ▶ Är beslutsunderlaget väl dokumenterat och relevant?
  - ▶ Har riskbedömningar gjorts avseende intäkter och antal besökare?
  - ▶ Vilka bedömningar ligger till grund för det beslutade bidragets nivå?
- ▶ Vilka bedömningar har gjorts avseende relevansen för nämndens uppdrag och i relation till andra potentiella kulturarrangemang?

### 2.3 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att omfatta kultur- och fritidsnämnden.

### 2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Nämndens reglemente och delegationsordning

#### 2.4.1 Metod

Granskningen har genomförts i form av intervjuer med kontorschef för kultur- och fritidskontoret samt ordförande för kultur- och fritidsnämnden. Vidare har en genomgång gjorts av relevant dokumentation kopplat till beslutet, samt protokoll från kultur- och fritidsnämndens sammanträden där ärendet varit uppe för information eller beslut.

## 3 Utgångspunkter

### 3.1 Kommunallagen

En nämnd får uppdra till ett utskott, en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Regleringen av nämndernas delegering framgår av 6 kap 33-37 §§ KL eller i speciallagstiftning.

Om en nämnd delegerar beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem som beslutanderätten överläts. Det är lämpligt att detta framgår av delegeringsförteckningen. Delegering kan också framgå av ett särskilt beslutsprotokoll.

### 3.2 Bestämmelse om beredning

Med beredning avses förberedelse av ett ärende innan ett beslut fattas. Varken kommunallagen eller förvaltningslagen definierar dock begreppet *ärende*. Enligt "Förvaltningslagen med kommentarer", Hellners och Malmqvist, år 2007 sid 36, menas att det som åsyftas är myndigheternas beslutande verksamhet till skillnad från annan förvaltningsverksamhet som exempelvis faktiskt handlande. I begreppet *handläggning av ett ärende* ingår momenten utredning, beredning, föredragning, beslutsfattande och verkställighet (sid 427, Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011).

Av kommunallagen framgår att fullmäktiges ärenden ska beredas men samtidigt finns inget formellt beredningskrav av ärenden till styrelse och nämnder. Att beredning av nämndärenden ändå sker följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

När det gäller beredning av ärenden som ska ligga till grund för beslut i en nämnd ska de enligt förvaltningsrättsliga principer vara tillräckligt utredda. Enligt vår bedömning innebär det att en tillräcklig beredning av ett ärende är analyserat och konsekvensbedömt utifrån lagenlighet, ekonomi och verksamhet samt att det är objektivt och förståeligt.

De förtroendevalda ska med stöd av beredningen av ett ärende sammantaget ges tillräcklig information så att det blir tydligt vad beslutet innebär och vilka konsekvenser beslutet förväntas få.

### 3.3 Kultur- och fritidsnämndens delegationsordning

Kultur- och fritidsnämnden beslutade anta ny reviderad delegationsordning i januari 2015.

Efter det inledande kapitlet följer delegationsordningen, vilken är uppdelad under ett antal rubriker/typer av ärenden. Delegation görs förutom till kultur- och fritidschefen även i viss utsträckning till stadsantikvarie samt till chefen för förenings- och anläggningsenheten.

Delegationsordningen saknar tydliga angivelser av vad som generellt är att betrakta som verkställighet respektive delegation.

En mer omfattande granskning av kultur- och fritidsnämndens delegation gjordes under 2016, revisionsrapport 9/2016.

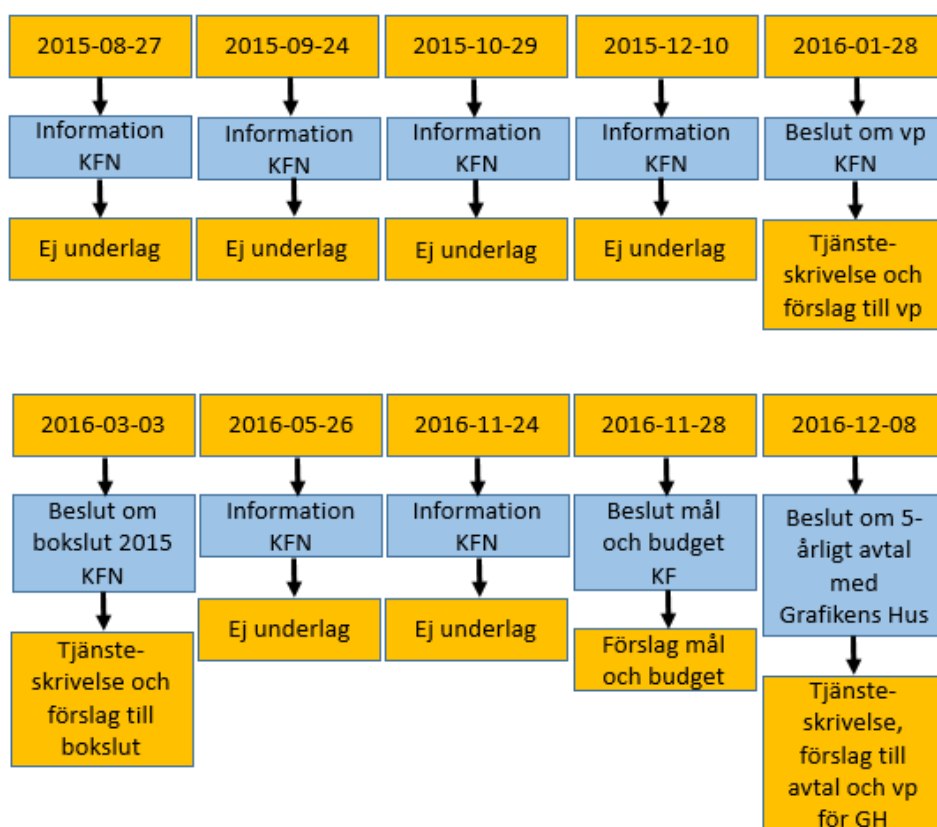
#### 3.3.1 Reflektion

Vikten att tydliggöra vad som är verkställighet respektive delegation handlar dels om möjligheterna för den enskilde att överklaga beslut. Verkställighet kan inte enligt lagstiftningen överklagas. I förarbetena till kommunallagen nämns ett antal exempel på områden som

kan hänföras till ren verkställighet. Dessa är interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration. Anledningen till att dessa områden ofta anses vara av verkställande karaktär är att intresset att överklaga normalt inte kan vara särskilt stort. Icke desto mindre gör vi bedömningen att det finns ett värde i att i delegationsordningen förtydliga vad som är att betrakta som verkställighet inom de ärendetyper som lyfts, för att i möjligaste mån undvika otydlighet. Med hänvisning till att det i princip alltid finns en risk att beslut som borde vara delegationsbeslut istället fattas som verkställighet är det enligt vår mening av vikt att nämndens tolkning av vad som är verkställighet tydligt implementeras hos såväl nämndens ledamöter som hos ansvariga tjänstemän i organisationen.

## 4 Ärendets gång

Under 2015 och 2016 har ärendet rörande Grafikens Hus etablering och eventuella verksamhetsbidrag beretts av tjänstepersoner vid kultur- och fritidskontoret. Ärendet har även varit uppe för information och beslut i kultur- och fritidsnämnden ett antal gånger under 2015 och 2016. Vidare har beslut fattats vid ett tillfälle i kommunfullmäktige. Av bilden nedan framgår de tillfällen det informerats om ärendet i nämnden eller då ärendet varit uppe för beslut i kultur- och fritidsnämnden eller kommunfullmäktige.



### 2015-08-27

I protokoll från nämndens sammanträde (§ 67 – kultur- och fritidschefen informerar) anges att nämnden får information om att kommunen för samtal med Grafikens Hus angående en eventuell etablering i Södertälje. Efter att Grafikens Hus dittillsvarande lokal i Mariefred brann ned 2014 har verksamheten letat efter en ny etableringsplats. Centrala Södertälje

är en av de platser som övervägs. Det anges att nämnden kommer hållas informerad om utvecklingen i ärendet.

Särskilt underlag i ärendet bifogades ej.

2015-09-24

I protokoll från nämndens sammanträde (§ 84 – kultur- och fritidschefen informerar) anges att nämnden får information om att kommunen för dialog med intressenterna bakom Grafikens Hus rörande möjligheterna att etablera museet i Södertälje. En äldre industrifastighet har identifierats i anslutning till Tom Tits Experiment, som bedöms kunna erbjuda lämpliga lokaler för den verksamhet Grafikens Hus bedriver. Frågan om etableringen av Grafikens Hus kan eventuellt, i någon form, komma att tas upp av nämnden i början av nästa år (2016). Avslutningsvis anges att nämnden naturligtvis kommer hållas informerad om ärendets gång.

Särskilt underlag bifogades ej.

2015-10-29

I protokoll (§ 103 – kultur- och fritidschefen informerar) anges att kommunens dialog med Grafikens Hus rörande en möjlig etablering i Södertälje fortsätter.

Särskilt underlag i ärendet bifogades ej.

Enligt kontorschefen delades vid sammanträdet dokumentet *Ett år med Grafikens Hus* ut. Dokumentet ger bland annat information om vilken typ av verksamhet som har bedrivits, bland annat rörande dess verkstad, utställningar och pedagogiska verksamhet. Rörande ekonomiskt stöd anges att verksamheten har erhållit ekonomiskt stöd från Kulturrådet, Landstinget Sörmland, Regionförbundet, Strängnäs kommun samt ett antal privata aktörer. Det framgår vidare att verksamheten under åren i Mariefred haft cirka 20-25.000 besökare per år. I en ny verksamhet i Södertälje finns potential att dubbla dessa siffror.

Det framgår inte av protokoll från nämndens sammanträde att dokumentet delades ut och presenterades.

2015-12-10

I protokoll (§ 117 – Information om Grafikens Hus) anges att Grafikens Hus styrelse har beslutat att etablera sig i Södertälje. Tillsammans med kommunen kommer Grafikens Hus i Södertälje att fortsätta arbetet för ökad kreativitet och delaktighet. Det anges att just nu tittar Grafikens Hus och kommunen bland annat på byggnaden gjuteriet vid Tom Tits, samt att tanken är att Grafikens Hus ska påbörja sin verksamhet i Södertälje i februari och att ärendet återkommer till nämnden som beslut i januari 2016.

Särskilt underlag i ärendet bifogades ej.

2016-01-28

Vid sammanträdet beslutade nämnden (§ 4 – verksamhetsplan och budget 2016) att anta kultur- och fritidsnämndens verksamhetsplan för 2016. Beslutet fattades enligt protokollet enhälligt. Som underlag för beslutet ligger kontorets tjänsteskrivelse (2016-01-25) samt förslag till verksamhetsplan för kultur- och fritidsnämnden 2016.

I tjänsteskrivelsen ges ingen information om Grafikens Hus. I verksamhetsplanen anges under rubriken *Övriga utvecklingsuppdrag inom området* att Grafikens Hus styrelse beslu-



tat att etablera sig i Södertälje. Arbetet med att finna en lämplig lokal är inlett och i dagsläget faller valet på gjuteriet bredvid Tom Tits. Under 2016 kommer Grafikens Hus att inleda sin verksamhet med en rad sociala och pedagogiska projekt. Verksamheten kommer drivas i nära samarbete med konsthallen och det lokala konstlivet.

Vidare framgår av verksamhetsplanen att placeringen av Grafikens Hus är oklar. Gjuteriet är i dåligt skick och det åligger Grafikens Hus att finansiera återställningen och anpassningen av byggnaden för den planerade verksamheten. Det framgår att alternativ placering saknas om finansieringen inte kan säkras. Arbetet pågår att kartlägga möjliga alternativa placeringar inom det kommunala beståndet.

Enligt kontorschefen presenterades inför beslutet Grafikens Hus verksamhetsplan och de projekt verksamheten ämnade genomföra såväl muntligt som skriftligt för nämnden. Underlag för detta återfinns dock inte bland handlingarna inför sammanträdet. Inte heller anges i protokoll från sammanträdet att Grafikens Hus särskilt diskuterats.

*2016-03-03*

Vid sammanträdet beslutade nämnden (§ 14 – Årsbokslut 2015 för kultur- och fritidsnämnden) godkänna bokslutsrapport för 2015 och överlämna den till kommunstyrelsen. Beslutet fattades enligt protokollet enhälligt. Som underlag för beslutet ligger kontorets tjänsteskrivelse (2016-02-23) samt förslag till bokslutsrapport 2015.

Av bokslutet framgår att arbetet med att locka Grafikens Hus att etablera sig i Södertälje har pågått under 2015, och att nämnden i november erhöll positivt besked i frågan. Det anges att en etablering av Grafikens Hus skulle påverka kommunens konststatsningar på ett positivt sätt genom samordningsvinster och ett attraktivare utbud. Det anges vidare att etableringen i dagsläget bedöms kunna hanteras utan tillkommande finansiering. Av tjänsteskrivelsen som bilades som underlag inför beslut om bokslut framgår ingen information om Grafikens Hus.

*Tjänstemannahantering 2016-03-23*

Den 23 mars 2016 skrevs ett interimistiskt avtal under av kultur- och fritidschefen och ordförande för Stiftelsen Grafikens Hus. Av avtalet framgår att Grafikens Hus erhåller ett verksamhetsbidrag på 1 mnkr för 2016. Vidare anges att samråd med kultur- och fritidsnämnden genom kultur- och fritidskontoret gällande verksamhetens innehåll och utformning ska ske minst fyra gånger under verksamhetsåret. Grafikens Hus förbinder sig i samband med undertecknande av avtalet att utföra verksamhet i enlighet med verksamhetsplanen. Det fastslås också att under hösten 2016 ska parterna påbörja diskussion och utreda möjligheterna avseende ett nytt avtal för perioden efter den 31 december 2016. Grafikens Hus verksamhetsplan för 2016 ligger som bilaga till avtalet.

Enligt de personer som intervjuats inom ramen för granskningen togs avtalet fram av kultur- och fritidschefen i samråd med stadsdirektör och stadsjurist.

Den 16 maj 2016 mailade för information kultur- och fritidskontoret ut det påskrivna avtalet och bilagd verksamhetsplan för Grafikens Hus till nämndens ledamöter. Nämndens sammanträde i april 2016 ställdes in på grund av avsaknad av beslutspunkter. Till följd av detta informerades om att avtalet hade ingåtts med Grafikens Hus per e-post. Enligt intervjupersonerna är det gängse tillvägagångssätt att vid inställt sammanträde delge nämnden informationsärenden per e-post.

2016-05-26

I protokoll (§ 41 – kultur- och fritidschefen informerar) framgår att kultur- och fritidschefen ger en sammanfattning av läget i ärendet hittills. Bland annat anges att finansieringen för 2016 ska hanteras inom nämndens ram samt att kultur- och fritidschefen har skrivit på ett ettårigt avtal med Grafikens Hus för 2016 som ett verkställighetsbeslut utifrån uppdrag i verksamhetsberättelsen och verksamhetsplanen. Det informeras om att innan årsskiftet ska ett mer långsiktigt avtal med Grafikens Hus läggas fram för beslut i kultur- och fritidsnämnden samt att den årliga driften är tänkt att samfinansieras av de tre parterna Statens Kulturråd, Stockholms läns landsting samt Södertälje kommun.

Några underlag i frågan bifogades inte nämndens sammanträde.

2016-11-24

I protokoll (§ 107 – kultur- och fritidschefen informerar) anges att företrädare för Grafikens Hus informerar nämnden om planerna för Grafikens Hus i Södertälje, att verksamheten finns på sociala medier innan det finns en fysisk plats att bedriva verksamhet på. Vidare informeras om styrelsen samt om olika projekt där verksamheten varit delaktig. Under 2016 har Grafikens Hus genomfört en rad projekt riktade mot barn och unga i samarbete med kommunen och konst- och kulturlivet. Några exempelprojekt presenteras. Vidare visades översiktliga önskemål och planer för ett nytt Grafikens Hus.

Särskilt underlag bifogades inte nämndens sammanträde.

Enligt uppgift presenterades vid mötet också Grafikens Hus verksamhetsplan för 2017, såväl skriftligt som muntligt. Detta framgår dock inte av protokoll från nämndens sammanträde.

2016-11-28

Vid sammanträde i kommunfullmäktige beslutades att avsätta kommunbidrag till kultur- och fritidsnämnden för att finansiera Grafikens Hus verksamhet 2017, till ett belopp om 1,8 mnkr.

2016-12-08

I protokoll (§ 125 – Avtal om verksamhetsbidrag till Stiftelsen Grafikens Hus) framgår att kultur- och fritidskontoret avser att teckna ett avtal med Grafikens Hus som reglerar skyldigheter och rättigheter mellan parterna. Avtalet är femårigt och avser gälla perioden 2017-01-01 till och med 2021-12-31. Kontoret föreslår att nämnden godkänner avtalets villkor samt ger kontoret i uppdrag att teckna redovisat avtal för perioden.

Nämnden godkänner enligt protokollet avtalets villkor med tillägget att nämnden ska godkänna verksamhetsplanen, samt ger kontoret i uppdrag att teckna redovisat avtal för perioden. Två ledamöter i nämnden yrkar avslag på kontorets förslag. En av ledamöterna anger skälen till avslag i skriftlig reservation, där det framgår att de ekonomiska bidragets storlek är alltför frikostigt och därmed brister i ekonomiskt ansvar. Det anges att de pengar som kommer Grafikens Hus till del bättre behövs inom kommunens kärnverksamheter.

Som underlag för beslutet ligger tjänsteskrivelse från kultur- och fritidskontoret daterad 2016-11-25, förslag till avtal om verksamhetsbidrag till Stiftelsen Grafikens Hus samt verksamhetsplan 2017 för Grafikens Hus.

Av tjänsteskrivelsen framgår bland annat att kontoret föreslår nämnden att ingå avtal där nämnden årligen ska erlagga ett verksamhetsbidrag till Grafikens Hus. Bidraget ska för 2017 uppgå till 1,8 mnkr. Från och med 2018 ska det årliga verksamhetsbidraget uppgå

till 2,4 mnkr, under förutsättning att Grafikens Hus verksamhet i Södertälje är fullt utbyggd, bland annat innebärandes att Grafikens Hus innehar en egen fast utställnings- och verksamhetslokal. I annat fall erläggs, även fortsättningsvis, verksamhetsbidrag med 1,8 mnkr. Kostnaden på 1,8 mnkr har avsatts i nämndens mål och budget för 2017.

Av avtalet framgår bland annat att avtalet ingår som en del i genomförandet av det uppdrag kultur- och fritidskontoret har, bestående i att erbjuda Södertäljes invånare ett brett och kvalitativt konstutbud med internationella inslag och stor mångfald. Kultur- och fritidsnämnden och Grafikens Hus ser det faktum att Grafikens Hus etablerar sig i Södertälje som ett mycket långsiktigt gemensamt åtagande och även om avtalet endast stipulerar det ekonomiska verksamhetsbidraget för de närmaste fem åren är parternas samarbetsintentioner utan ett givet slutdatum. Det framgår vidare att huvudsyftet med avtalet är att främja driften av museal verksamhet, konstutställningsverksamhet av hög konstnärlig kvalitet, att upprätthålla mångfald i utbud av program och konst samt att bidra till att göra Södertälje kommun och Grafikens Hus till ett attraktivt besöksmål nationellt och internationellt.

Särskilt villkor för avtalets giltighet är att kultur- och fritidsnämnden ska vara representerad i Grafikens Hus styrelse genom en adjungerad ledamot. Representanten ska beslutas av kultur- och fritidsnämnden.

2017-01-19

Avtalet undertecknas av företrädare för Grafikens Hus den 2016-12-21 och av kultur- och fritidsnämndens ordförande 2017-01-19.

#### **4.1 Ytterligare underlag och analyser**

Utöver informationen som anges i fullmäktiges och nämndens protokoll enligt ovan anger kultur- och fritidschefen och nämndens ordförande att information och beslutsunderlag även presenterats vid träffar med kultur- och fritidsnämndens presidium och vid flera möten med nämndens ordförande, framförallt under hösten 2015.

Inför beslut om stöd till Grafikens Hus har även annan dokumentation enligt uppgift inhämtats och gått igenom. Bland annat har dokumentet *Första utkast till Södertälje – rumsbeskrivning i ett nytt Grafikens Hus, (2015-05-26)* varit underlag inför beslutet. I dokumentet redogör Grafikens Hus för önskemål rörande utformning av verksamhetslokaler.

Kultur- och fritidschefen anger att förvaltningen har berett ärendet på samma sätt som vid andra liknande projekt. Grafikens Hus verksamhetsplan för 2016, där de sju delprojekten presenteras, var ett av underlagen för att göra bedömningen att en miljon kr var ett rimligt bidrag till verksamheten det första året. Det uppges vara problematiskt att sätta en exakt prislapp på verksamheten då det ej rör sig om köp av tjänster utan är ett bidrag, där beloppet tas fram utifrån en samlad bedömning. Enligt uppgift gjordes uppskattningar och jämförelser med vad liknande satsningar och enskilda projekt kostat kommunen tidigare.

I maj 2016 genomfördes den årliga kultur- och fritidsdagen. Enligt uppgift informerades det om samt diskuterades Grafikens Hus med såväl nämndens ledamöter som kontorets tjänstemän vid detta tillfälle.

Under våren 2016 inleddes ett arbete med att ta fram en långsiktig utvecklingsplan för kulturen i Södertälje. En extern utredare genomförde en utredning av kommunens kulturutbud med syfte att ta ett helhetsgrepp om kulturpolitiken i kommunen, som ska fungera som underlag för den kommande kulturplanen. Planen har ännu inte antagits av nämnden

men den externa utredarens rapport lades fram för remiss under hösten 2016. I rapporten lyfts Grafikens Hus fram som en nationellt viktig konstaktör och som en god satsning för kommunen.

Inför nämndens beslut om det långsiktiga avtalet granskades enligt kultur- och fritidschefen vad Grafikens Hus gjort under året som gått, och prövade om verksamheten uppfyllt alla uppdrag och åtaganden i 2016 års verksamhetsplan. En jämförelse gjordes av verksamhetsberättelse och verksamhetsplan. Jämförelsen gick enligt uppgift igenom vid möten med Grafikens Hus enligt en särskild dialogmodell som nyttjas vid dialog med föreningar som kommunen lämnar bidrag till. Kontorets granskning visade enligt uppgift att Grafikens Hus uppfyllt avtalet och genomfört det som enligt verksamhetsplanen skulle genomföras under året på ett tillfredsställande sätt.

För att beräkna vad en rimlig bidragsnivå skulle vara för de kommande fem åren har bedömning enligt uppgift gjorts utifrån ett antal parametrar, såsom verksamhetens planerade omfattning, värdet för kulturlivet i kommunen, värdet för barn och unga genom pedagogiska verksamheter, ökad turism med mera. Inför beslutet gjordes också jämförelser med kommunernas bidrag till Marabouparken i Sundbyberg och Nordiska Akvarellmuseet på Tjörn. Marabouparken i Sundbyberg erhåller enligt uppgift ett årligt bidrag på 5 mnkr och Nordiska Akvarellmuseet på Tjörn erhåller ett årligt bidrag på 2,3 mnkr. Det konstateras att det med andra ord varierar stort mellan vad kommuner satsar på kulturella institutioner. Bidragande orsak till detta är också hur finansieringsmodellerna ser ut. Det fastslås också att det till slut är en samlad bedömning av vad institutionen i fråga kan bidra med till kommunen och på vilket sätt den kan stärka kommunens varumärke. En ytterligare jämförelse som i sammanhanget enligt intervjupersonerna är relevant är Södertälje konsthall, som årligen kostar kommunen 6 mnkr. Vidare nämns studier som gjorts vid Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, som syftar till att studera det ekonomiska värdet av Nordiska Akvarellmuseet på kommunal respektive regional nivå. En av slutsatserna är att Tjörns kommun tjänar på att delfinansiera museets verksamhet. Kommunen får tillbaka pengar genom de summor som museets besökare spenderar i kommunen.

Enligt kultur- och fritidschefen har kontoret tagit del av Grafikens Hus prognoser rörande intäkter och uppskattade besöksiffror. Det fastslås dock att entréavgifter inte kommer vara den viktigaste intäkten för verksamheten utan det är att en trepartsfinansiering kommer till stånd där såväl kommunen, landstinget som staten i form av Statens Kulturråd ger ekonomiskt stöd till verksamheten. Till följd av detta bevakade kultur- och fritidskontoret att Grafikens Hus lyftes in i regeringens regleringsbrev som verksamhet för Statens Kulturråd att finansiera. Vidare försäkrade sig kontoret om att Stockholms läns landsting avgav ett förhandsbesked om att Grafikens Hus skulle medfinansieras. Ambitionen uppges vara att de tre finansiärerna vardera ska stå för en tredjedel av stödet till Grafikens Hus då verksamheten är fullt utbyggd. Ytterligare finansieringsmöjligheter nämns, såsom Postkodslotteriets projektstöd, sponsring och donationer från andra aktörer etc.

En samlad riskbedömning gjordes utifrån allt underlag som inhämtats och tagits del av, bland annat ovan nämnda faktum att en trepartsfinansiering skulle bli av. Vidare gjordes enligt uppgift kalkyler av biljettintäkter på mellan 500.000:- och 700.000:- kommande år. Bedömningen visade enligt uppgift att kontoret hade goda argument för att förespråka att kommunen bidrar med stöd till Grafikens Hus och att detta stöd och etableringen av verksamheten i Södertälje kommer att få positiva effekter för kommunen.

## 4.2 Relevans i relation till nämndens uppdrag

I fullmäktiges mål och budget anges att samverkan med externa aktörer ska skapa nya upplevelser och locka fler unga. Ett av kommunfullmäktiges långsiktiga mål är dessutom att variationen inom utbudet för barn och ungdomar ska öka.

Vidare har kultur- och fritidskontoret ett uppdrag från såväl fullmäktige som kultur- och fritidsnämnden att arbeta för ökad samverkan med externa parter som kan bidra till att kulturlivet i kommunen utvecklas. Ytterligare exempel på sådan extern samverkan är bland annat Berättarministeriet och El Sistema. I nämndens verksamhetsplan 2015 anges också att en av fullmäktiges inriktningar för kultur- och fritidsområdet 2015-2017 är att samarbete med externa aktörer ska sökas för att hitta alternativa finansieringslösningar, och att syftet med detta är att säkerställa en kultur- och fritidsutveckling som vitaliserar utbudet och bidrar till ökad måluppfyllelse.

Vidare uppges att ett uppdrag finns att locka till sig fler nationella kulturinstitutioner till kommunen.

## 5 Svar på revisionsfrågorna och avslutande bedömning

I detta avsnitt ges kortfattade svar på granskningens revisionsfrågor. Därefter följer en sammanfattande bedömning.

Fråga	Svar
Har beslut fattats i enlighet med nämndens delegationsordning?	Ja. Delegationsordningen saknar tydliga angivelser av vad som generellt är att betrakta som verkställighet respektive delegation. Beslutet om det ettåriga avtalet fattades genom verkställighet av kontorschefen utifrån de direktiv kontoret har att genomföra verksamhetsplanen. Beslut om det femåriga avtalet fattades av kultur- och fritidsnämnden.
Har ärendet beretts i tillräcklig utsträckning i enlighet med lagstiftning och praxis?	Enligt uppgift har nämnden erhållit såväl skriftlig som muntlig information så att det blivit tydligt vad beslutet innebär samt vilka konsekvenser beslutet förväntas få, såväl verksamhetsmässigt som ekonomiskt. Dokumentationen av ärendet bedöms dock vara bristfällig.
- Är beslutsunderlaget väl dokumenterat och relevant?	Nej. I flera fall saknas dokumentation av vad som uppges ha analyserats och gått igenom inför beslut. I flera fall anges inte heller i protokoll från nämndens sammanträden vilka dokument som har presenterats och diskuterats vid sammanträdena. Det underlag som enligt uppgift fungerat som underlag inför beslut bedömer vi vara relevant.
- Har riskbedömningar gjorts avseende intäkter och antal besökare?	Det finns inga dokumenterade riskbedömningar avseende intäkter och antal besökare. En kalkyl gjordes dock rörande biljettintäkter som vägdes in i den övergripande bedömningen att finansiera GHs verksamhet.

Fråga	Svar
- Vilka bedömningar ligger till grund för det beslutade bidragets nivå?	Till grund för det beslutade bidragets nivå ligger bedömningar av verksamhetens uppskattade värde för kommunens kulturliv, värde för barn och unga, värde i form av ökad turism. Jämförelser gjordes också med andra kommuners bidragsnivåer till kulturinstitutioner.
Vilka bedömningar har gjorts avseende relevansen för nämndens uppdrag och i relation till andra potentiella kulturarrangemang?	Finansieringen av Grafikens Hus verksamhet anses rymmas inom nämndens uppdrag då fullmäktige i mål och budget anger att samverkan med externa aktörer ska skapa nya upplevelser samt att variationen inom kulturutbudet ska öka. Vidare anges att kontoret har i uppdrag att arbeta för ökad samverkan med externa parter som kan bidra till att utveckla kulturlivet i kommunen. Exempel på sådan extern samverkan finns redan. Etableringen uppges också bidra till ett antal övriga kommunala mål.

## 5.1 Sammanfattande bedömning

Granskningen har syftat till att ge revisorerna underlag att bedöma om kultur- och fritidsnämnden fattat beslutet om att ge bidrag till Grafikens Hus på tillräckligt utredda grunder samt om beslutet fattats i enlighet med nämndens delegationsordning.

Vår övergripande bedömning är att de två beslut som fattats i ärendet har fattats i enlighet med nämndens delegationsordning, eller i vart fall inte i strid med delegationsordningen. Problemet ligger i att delegationsordningen saknar tydliga angivelser av vad som generellt är att betrakta som verkställighet respektive delegation. Delegationsordningen saknar också skrivningar om särskilda beloppsgränser finns som begränsar möjligheten till verkställighet. Beslutet om att ingå och underteckna det första ettåriga avtalet med Grafikens Hus fattades av kultur- och fritidschefen. Av nämndens verksamhetsplan framgår att satsningar på Grafikens Hus är ett *övrigt utvecklingsuppdrag inom området*. Beslutet att ingå avtalet fattades utifrån kontorets uppdrag att genomföra den verksamhetsplan som kultur- och fritidsnämnden antagit.

Vi konstaterar att det finns brister i dokumentation av såväl beredning av ärendet inför beslut som av vilka diskussioner som förts vid nämndens sammanträden och vilka handlingar som delats ut och presenterats vid sammanträdena. Enligt de personer som intervjuats inom ramen för granskningen har betydligt mer information givits, såväl skriftligt som muntligt, till nämndens ledamöter än vad som framgår av protokoll från nämndens sammanträden. Bland annat anges att analyser av Grafikens Hus verksamhetsberättelse och verksamhetsplan har gjorts inför nämnden, tillsammans med analyser av vilka ekonomiska konsekvenser satsningen på Grafikens Hus får.

Vår bedömning är att det är komplicerat, om ens möjligt, att göra en rimlig bedömning av det mervärde en kulturinstitutionens etablering genererar ett lokalsamhälle. Vi ser det dock som positivt att nämnden har gjort jämförelser med andra kommuners bidragsnivåer samt tagit del av akademiska studier som gjorts av hur samhällsekonomi påverkats av etableringen av Nordiska Akvarellmuseet på Tjörn.

Grafikens Hus arbetar bland annat med att genomföra såväl sociala som pedagogiska projekt riktade mot barn och unga. Detta genomförs bland annat i samarbete med skolor och fritidsgårdar. Därför bedöms satsningen att delfinansiera Grafikens Hus verksamhet rimma väl med såväl fullmäktiges som nämndens övergripande mål. Utöver detta finns även i nämndens verksamhetsplan från 2015 angivet att fullmäktiges inriktning bland annat är att samarbete med externa aktörer ska sökas för att hitta alternativa finansieringslösningar och att syftet med detta är att säkerställa en kultur- och fritidsutveckling som vitaliserar utbudet och bidrar till ökad måluppfyllelse.

Södertälje den 12 oktober 2017

Anders More  
*Certifierad kommunal revisor*

## Källförteckning

Reglemente för kultur- och fritidsnämnden, oktober 2016  
Delegationsordning för kultur- och fritidsnämnden, 2014-12-29

Mål och budget, Södertälje kommun 2017-2019

Protokoll kommunfullmäktige, sammanträde 2016-11-28  
Protokoll kultur- och fritidsnämnden, sammanträde 2015-08-27  
Protokoll kultur- och fritidsnämnden, sammanträde 2015-09-24  
Protokoll kultur- och fritidsnämnden, sammanträde 2015-10-29  
Protokoll kultur- och fritidsnämnden, sammanträde 2015-12-10  
Protokoll kultur- och fritidsnämnden, sammanträde 2016-01-28  
Protokoll kultur- och fritidsnämnden, sammanträde 2016-03-03  
Protokoll kultur- och fritidsnämnden, sammanträde 2016-05-26  
Protokoll kultur- och fritidsnämnden, sammanträde 2016-11-24  
Protokoll kultur- och fritidsnämnden, sammanträde 2016-12-08

Kultur- och fritidskontorets tjänsteskrivelse, 2016-01-25 – verksamhetsplan för kultur- och fritidsnämnden 2016

Kultur- och fritidskontorets tjänsteskrivelse, 2016-02-23 – årsbokslut 2015

Kultur- och fritidskontorets tjänsteskrivelse, 2016-11-25 – avtal om verksamhetsbidrag till Stiftelsen Grafikens Hus

Kultur- och fritidsnämndens verksamhetsplan 2015

Årsbokslut 2015 – för kultur- och fritidsnämnden

Kultur- och fritidsnämndens verksamhetsplan 2016

Kultur- och fritidsnämndens verksamhetsplan 2017

En utvecklingsplan för kulturen i Södertälje 2017-2021, september 2016, remissutgåva

Ett år med Grafikens Hus, 2015-03-30

Grafikens Hus – Första utkast till Södertälje – rumsbeskrivning i ett nytt Grafikens Hus, 2015-05-26

Interimistiskt avtal mellan Kultur- och fritidsnämnden och Grafikens Hus, undertecknat 2016-03-23

Grafikens Hus – Avtal om verksamhetsbidrag till Stiftelsen Grafikens Hus 2017-2021, undertecknat 2016-12-21 samt 2017-01-19

Verksamhetsplan Grafikens Hus 2016

Verksamhetsplan Grafikens Hus 2017

Fallstudie av Nordiska Akvarellmuseet, Karlstads Universitet

En studie av samhällsekonomi kring Nordiska Akvarellmuseet, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, 2010