

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av landstingsstyrelsens kontroll över konstföremål

Rapport nr 02/2015



Augusti 2015
Johan Lundmark och Malin Westerberg Blom, EY
Diarienummer: REV 43:2-2015

Västerbottens läns landsting

Granskning av landstingsstyrelsens
kontroll över konstföremål



Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning.....	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor.....	4
2.3. Revisionskriterier	4
2.5. Avgränsning och ansvar	5
2.6. Genomförande.....	5
3. Granskningsresultat.....	6
3.1. Landstingets organisation för konstverksamhet	6
3.2. Regler och rutiner	6
3.2.1. Inköp av konst.....	7
3.3. Efterlevnad av regler för hantering av konst.....	7
3.4. Inventeringar av konstföremålens status.....	8
3.5. Konstregister och anläggningsregister	8
3.6. Reparationer och underhåll.....	10
3.7. Styrelsens uppföljning och kontroll om hantering av konstföremål	10
4. Bedömning och rekommendationer	11
4.1. Svar på revisionsfrågor	11
4.2. Sammanfattande bedömning	12
4.3. Rekommendationer.....	12

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerbottens läns landsting genomfört en granskning av landstingsstyrelsens kontroll över konstföremål. Granskningens övergripande syfte har varit att granska om landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig kontroll över landstingets konstföremål.

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig kontroll över landstingets konstföremål. Det saknas formellt beslutade regler, rutiner och kontroller.

Nedan följer en kort sammanställning över svar på i granskningen uppställda revisionsfrågor.

Revisionsfråga

Svar:

1. Har landstingsstyrelsen säkerställt att det finns formellt beslutade regler och rutiner för hur konstföremål i landstinget ska registreras, hanteras, bevakas, gallras ut m.m.?

Nej, vi har inte kunnat identifiera några av styrelsen formellt beslutade regler och rutiner för hur konstföremål i landstinget ska hanteras.

2. Har landstingsstyrelsen säkerställt att berörda medarbetare i landstinget följer beslutade regler för hantering av konstföremålen?

Nej.

3. Har landstingsstyrelsen säkerställt att det i landstinget genomförs årliga inventeringar av konstföremålens status?

Nej, det genomförs ingen löpande årlig inventering.

4. Har landstingsstyrelsen säkerställt att landstingets konstregister är uppdaterat?

Nej, enligt intervjuade tjänstemän är det osäkert om konstregistret är fullständigt uppdaterat.

5. Har landstingsstyrelsen säkerställt att konstföremål får tillräckligt underhåll?

Nej.

6. Har landstingsstyrelsen med hjälp av uppföljning eller kontroller hållit sig informerad om hur konstföremålen i landstinget blivit hanterade?

Nej, vi anser inte att styrelsen har genomfört en uppföljning eller kontroll över hur konstföremålen i landstinget blivit hanterade.

De risker vi ser är främst att:

- ▶ Verksamheten inte bedrivs kompetensmässigt och effektivt, på grund av avsaknad av uppdrag, rutinbeskrivningar, regelverk samt att ledande kompetens saknas.
- ▶ Konst förstörs eller förfaller på grund av bristande underhåll
- ▶ Konst försvinner
- ▶ Inventeringar inte kan göras, då det finns brister i vilka uppgifter konstregistret innehåller
- ▶ Anläggningsregistret inte är korrekt och att bokföringen därmed inte är korrekt

Vi ger följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- ▶ Tydliggör uppdraget och strategin med konstinnehavet och fastställ regler och rutiner för hur konstföremål ska registreras, hanteras, bevakas, gallras ut, etc.
- ▶ Säkerställ att tillräckligt underhåll genomförs
- ▶ Säkerställ att tillräcklig kompetens finns för att genomföra konstinvesteringar
- ▶ Säkerställ att det finns tillräcklig kompetens att utföra konstenhetens uppgifter
- ▶ Säkerställ att konstregister är komplett och uppdaterat vid varje tillfälle.
- ▶ Säkerställ att anläggningsregistret är komplett
- ▶ Säkerställ att inventeringar genomförs regelbundet och återkommande
- ▶ Följ upp hur fastställda regler efterlevs

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Västerbottens läns landstings system för investeringar, uppföljning och kontroll avseende sin konst är av vikt, då investeringar i konst över tid uppgår till betydande värden. Vidare är det ur ett förtroendeperspektiv viktigt att landstinget har en tillfredsställande kontroll över sin konst.

Sedan år 1993 har ca 22 000 konstföremål registrerats i landstingets konstregister varav ca 5000 överförs till kommunerna vid Ädelreformens genomförande, nuvarande innehav är ca 17 000 konstverk. Konsten är placerad runt om i länet i landstingets olika lokaler.

Landstingets revisorer har i sin granskningsplan för år 2015 beslutat att genomföra en granskning av om landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig kontroll över landstingets konstföremål.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna granskning är att granska om landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig kontroll över landstingets konstföremål.

Den övergripande revisionsfrågan ska besvaras med hjälp av följande underliggande revisionsfrågor:

1. Har landstingsstyrelsen säkerställt att det finns formellt beslutade regler och rutiner för hur konstföremål i landstinget ska registreras, hanteras, bevakas, gallras ut m.m.?
2. Har landstingsstyrelsen säkerställt att berörda medarbetare i landstinget följer beslutade regler för hantering av konstföremålen?
3. Har landstingsstyrelsen säkerställt att det i landstinget genomförs årliga inventeringar av konstföremålens status?
4. Har landstingsstyrelsen säkerställt att landstingets konstregister är uppdaterat?
5. Har landstingsstyrelsen säkerställt att konstföremål får tillräckligt underhåll?
6. Har landstingsstyrelsen med hjälp av uppföljning eller kontroller hållit sig informerad om hur konstföremålen i landstinget blivit hanterade?

Utöver svar på revisionsfrågorna önskar revisorerna en bedömning av eventuella risker i händelse av att den interna kontrollen över konstföremålen inte är tillräcklig.

2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Ansvar för konst regleras i följande lag och regelverk för landstinget, vilka utgör den norm/de kriterier som granskningens resultat värderas mot:

- ▶ Kommunallagen, kapitel 6
- ▶ Planering och budget 2015, Landstingsplan 2012-2015

2.5. Avgränsning och ansvar

Granskningen avser landstingsstyrelsen.

2.6. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning och intervjuer med nyckelpersoner, främst Fastighetschef, Fastighetsområdeschef för Förvaltningsstöd, två konstassistenter och enhetschef för ekonomistaben, kundfakturerings i Umeå samt ekonomi-controller med ansvar för anläggningsregister.

3. Granskningsresultat

3.1. Landstingets organisation för konstverksamhet

Enligt ett förhandlingsprotokoll från 2010-05-18 mellan landstinget och Region Västerbotten, avseende beslut om överföring av uppgifter från landstingets verksamhet Tillväxt och Regional utveckling till Region Västerbotten, förflyttades samtliga tjänster utom en konsthandläggare till Region Västerbotten.

De uppgifter som därefter tillhör landstinget är konstunderhåll och utplacering av konst i landstingets lokaler samt konstinköp. Vidare ska utställningsverksamheten vid Galleri ALVA administreras av landstinget konstansvarige. Finansieringen av galleriet har övergått till regionförbundet, men landstinget ska stå för personalkostnaderna för de arbetsinsatser som behövs i verksamheten.

Organisatoriskt ligger konstverksamheten under landstingets basenhet Fastighet. I landstingets åtagande ingår att ha en konsthandläggare. Tjänsten är dock vakant sedan i februari 2015 och i dagsläget är den inte utannonserad. Per juni 2015 består personalstyrkan av en tillsvidareanställd konstassistent på 80 % och en visstidsanställd konstassistent på 50 %.

Intervjuade chefer vid Fastighet upplever att det inte finns några tydligt uttalade mål eller ett tydligt uppdrag kopplat till konstverksamheten. När Fastighet övertog konstverksamheten "ärvde" de ingen dokumentation kopplat till konstverksamheten. Intervjuade chefer har under våren påtalat detta högre upp i landstingets organisation, till verksamhetsområdesledningen.

Även konstassistenterna upplever att det saknas en tydlig styrning och att de är "en verksamhet helt utom kontroll av omvärlden". De upplever även att konstverksamheten saknar en sakkunnig chef.

Konsthandläggaren var den som i samverkan med landstingets lokalplanerare, arbetade med större investeringar, såsom investeringar enligt enprocentsregeln vid nybyggnation (1 % av byggkostnaden avsätts till konstinköp). Konsthandläggaren genomförde upphandlingar och inköp. Då det inte finns någon konsthandläggare faller dessa uppgifter på en av konstassistenterna. Enligt en av de intervjuade konstassistenterna har det genomförts några större inköp av konst under 2015. Konstassistenten är vanligtvis inte delaktig i konstinköp, men har under en 3-månaders period bedrivit konsthandledarens uppgifter, när denne slutade i februari. För att registrera inköpen i konstregistret har konstassistenten fått tillgång till de attesterade fakturorna.

I landstingets konstregister finns ca 17 000 verk. Konstverksamheten har en årlig budget för inköp av konst som uppgår till 700 tkr. För underhåll och reparationer har konstverksamheten en budget på 235 tkr för 2015. År 2003 låg budgeten på 300 tkr.

3.2. Regler och rutiner

Vi har inte identifierat några av fullmäktige antagna policydokument eller av styrelsen beslutade regler och rutiner för konstverksamheten. Detta bekräftas av samtliga intervjuade, vilka inte känner till några sådana dokument. De intervjuade som arbetar med konst, har under perioden för vår granskning försökt söka upp äldre beslut, regler och rutiner men inte funnit några dokument antagna av styrelsen eller fullmäktige.

Den senast antagna verksamhetsplanen för landstingets konstverksamhet är daterad 2007-01-19 och är upprättad av Tillväxt och Regional utveckling. Enligt intervjuade har ingen ny verksamhetsplan tagits fram. Konstverksamheten utgår från de beslut som fattats av Tillväxt och Regional utveckling innan den övergick till Region Västerbotten. Tjänstemännen arbetar utifrån en sammanställning av tidigare dokument "Uppdrag konst, Västerbottens läns landsting", som upprättades i samband med att tidigare konsthandläggare slutade.

Sedan våren 2015 finns ett utkast till en bildkonstpolicy. Den är inte antagen av fullmäktige, styrelse eller någon nämnd. I policydokumentet framgår landstingets ambitioner med inköp och förvärv av bildkonst samt konstnärlig miljögestaltning.

3.2.1. Inköp av konst

Tidigare hjälptes konsthandläggare och konstassistenten åt att ta fram förslag på inköp av konst. Det finns inga rutinbeskrivningar för inköp eller upphandling av konstföremål. Enligt intervjuade genomförs inköp på initiativ från konstenheten genom att bevaka länets konstutställningar och identifiera lokal konst eller genom att gallerister och konstförsäljare visar upp nya inhemska eller utländska grafiska verk. Enligt landstingets anläggningsregister köptes konst in för cirka 679 tkr under 2014. Inköp av konst 2015 uppgår, fram till och med augusti, till ca 400 tkr.

Vid större inköp uppger intervjuade att LOU tillämpas. En konsthandläggare gör en förfrågan och bjuder in konstnärer från hela landet att lämna en intresseansökan. Tillsammans med en jury bestående av personer med kompetens inom området, väljer konsthandläggaren ut några konstnärer som får mot mindre ersättning få lämna förslag på hur de vill utföra uppdraget. Juryn och konsthandläggaren fattar sedan beslut om vem som får uppdraget. Det finns ingen delegationsordning eller beslutad maximal nivå, för hur stora inköp konstenheten har mandat att göra.

När konstenheten gör inköp, genomför reparationer eller underhåll och dylikt som genererar fakturor i Agresso, är det konsthandläggaren och konstassistenten som har mottagningsattest beroende på vem som köpt eller beställt uppdraget. Beslutsattest har landstingets samordnare för gruppen lokalplanerare/konst på Fastighet. Samordnaren har beslutsattest upp till 50 tkr, för summor över 50 tkr beslutsattesterar landstingets fastighetschef.

De konstinköp som görs i samband med investeringsprojekt beslutsattesteras, upp till 50 tkr, av Fastighets samordnare för byggprojektledare. Fakturor över 50 tkr beslutsattesteras av fastighetschef. Landstingets attestordning är styrd utifrån kostnadsställen som angetts i Agresso.

3.3. Efterlevnad av regler för hantering av konst

Intervjuade chefer och tjänstemän vid konstverksamheten anser att det inte finns resurser för att informera eller genomföra kontroll av hur landstingets verksamheter följer regler för hantering av konst. Vi har inte identifierat någon arbetsbeskrivning som beskriver hur tjänstemännen ska genomföra kontroll av konstföremål.

Verksamheter i behov av konst ska höra av sig till konstenheten. Det är konstassistenten som sköter förfrågningar från verksamheten, som även ska föra en förteckning över ärenden. Väntetiden på att få konst utbytt är i nuläget ett år. Konstverksamheten prioriterar främst verksamheter som står helt utan konst.

Landstinget har en fullvärdesförsäkring för byggnader inklusive all lös egendom, bland annat konst. Försäkringsbolaget ställer enligt uppgift inga krav på inventarieförteckningar.

3.4. Inventeringar av konstföremålens status

Det finns inga antagna rutiner eller regler för årliga inventeringar. Inventeringar genomförs inte regelbundet utan vid ett så kallat "nytt ärende". Det vill säga när någon verksamhet skapar ett ärende hos konstenheten, för att t.ex. få ny konst uthängd. Konstassistenten tar då med sig en förteckning av vilka konstföremål som bör finnas i verksamheten och noterar dem i förteckningen. I vissa fall skickar konstenheten ut listor till verksamheter, så att verksamheten själv kan stämma av vilka konstföremål som finns och vilka som saknas. Saknas konstföremål noteras det i konstregistret med benämningen "saknades vid inventering".

I och med att konstregistret inte har några bilder i systemet, kan inventering endast göras mot den textbaserade informationen som finns i registret. Det gör, enligt intervjuade, att verksamheternas egna inventeringar blir svår att genomföra och försvårar för konstenheten att inventera via distans.

Enligt intervjuad konstassistent ligger det på respektive verksamhetschef att veta vad som gäller, framförallt vid en eventuell flytt eller byte av lokaler. Som hjälp ska det finnas en checklista för flytt, där även konst ingår. Enligt intervjuade vid konstenheten är det vanligt att förteckningen över konstföremål som ska finnas på respektive enhet är felaktig.

3.5. Konstregister och anläggningsregister

Konstregister

All inköpt konst och konst som kommer in till konstenheten märks med en stämpel och ett löpnummer. Föremålen skrivs sedan in i konstregistret. Det som skrivs in är löpnummer, konstnärens namn, titel på verk, beskrivning av bilden, använd teknik, storlek, grafisk upplaga, inköpsställe, pris samt var den placeras. Även tillkomstår antecknas om detta finns noterat.

Konstregistret finns i databassystem i Notes och administreras av konstenheten. Under nittitalet hade landstinget en anställd som arbetade med att föra in saknad konst i konstregistret, men än idag uppges det komma fram konst som inte är registrerad. Det finns ingen tydlig bild av hur många konstföremål som inte registrerats.

Själva databassystemet för registrering och uppföljning är av bristande kvalitet och sökmöjligheterna i registret är begränsade, enligt intervjuade. Det finns ingen möjlighet att spara bilder i registret. Enligt intervjuade tjänstemän sparas inte historik i konstregistret, det är endast tavlans senaste placering som syns. Det upplevs problematiskt exempelvis när ett verk står som avfört i registret och det inte framgår varför. Då finns ingen möjlighet att följa upp var konstföremålet senast var placerat. Frågan om ett nytt system för konstregister har börjat behandlas hos Fastighet, men än finns inget beslut om införande av ett nytt system.

Det finns även ett fysiskt register som upprättades för flertalet år sedan som är svårt att koppla och jämföra mot konstregistret, på grund av att numreringen av konstföremål skiljer sig åt och att konsten endast är märkt med det nyare registrets nummer.

Anläggningsregister

Enligt RKR:s definition i RKR 23 Bokföring är ett anläggningsregister "en förteckning eller en annan samling med uppgifter om kommunens samtliga materiella och immateriella anläggningstillgångar". Det gäller både tillgångar som är föremål för avskrivning och de som inte är det, t.ex. konst och mark.

I landstingets anläggningsregister per 2014-12-31 uppgick redovisat anskaffningsvärde för konst till 17,8 mkr.

Av RKR:s rekommendation nr 23 Bokföring framgår regler för bland annat hur ett anläggningsregister ska upprättas och vad som ska framgå av anläggningsregistret. Specifikation (i ett anläggningsregister) krävs enligt RKR för att det ska vara möjligt att få en tillfredsställande kontroll och överblick. I anläggningsregistret identifieras enskilda tillgångar och kommunen¹ samlar information om dem. Information i anläggningsregistret kan också behövas för att kunna göra tillräckliga upplysningar i årsredovisningen.

Ett anläggningsregister ska för varje enskild tillgång (RKR 23 Bokföring) innehålla följande uppgifter:

- a) uppgifter som gör det möjligt att identifiera tillgången,
- b) anskaffningsvärde,
- c) anskaffningstidpunkt,
- d) beräknat restvärde,
- e) tillämpad avskrivningsmetod, om annan metod än linjär används, eller uppgift om att tillgången inte skrivs av,
- f) nyttjandeperiod,
- g) ackumulerade avskrivningar,
- h) ackumulerade nedskrivningar,
- i) korrigeringar av tidigare års avskrivningar eller nedskrivningar, och
- j) omklassificeringar.

Kravet på identifikation innebär inte att de enskilda tillgångarna måste märkas. I många fall går det att identifiera tillgången utan att den märks, t.ex. genom att i anläggningsregistret ange vad det är för tillgång och var den är placerad eller genom att tillgången benämns på ett sådant sätt att det utan ytterligare uppgifter går att förstå vilken tillgång det är fråga om.

Har en tillgång överlåtits eller uttrangerats under räkenskapsåret, ska anläggningsregistret också innehålla uppgift om detta. Ett anläggningsregister ska uppdateras senast i samband med det bokslut som upprättas per räkenskapsårets utgång. Likartade tillgångar som var och en har ett lågt värde och som anskaffats vid samma tillfälle får tas upp som en post i anläggningsregistret.

Flera tillgångar får i anläggningsregistret tas upp som en post om:

- a) de funktionellt sett framstår som en enhet, och
- b) nyttjandeperioden är densamma för de olika tillgångarna.

Vi kan konstatera att registrering av konst i anläggningsregistret görs, men att varje konstin köp inte registreras var för sig i anläggningsregistret. Vi kan även konstatera att det av konstregistret inte går att ta fram anskaffningsvärde för respektive konstföremål och att några anskaffningsvärden över huvud taget inte framkommer av konstregistret. Vi har även noterat att

¹ Med kommunen avses fortsättningsvis kommunal verksamhet som bedrivs i kommuner eller landsting

någon utrangering i anläggningsregistret inte görs. Detta innebär att konstregister och anläggningsregister inte kan stämmas av mot varandra beloppsmässigt.

3.6. Reparationer och underhåll

Årligen avsätts 700 tkr till inköp av konst och 235 tkr för underhåll och reparationer. I och med en årlig avsättning till konstinköp och inköp enligt enprocentsregeln växer antalet konstverk. Enligt intervjuade konstassistenter är många konstföremål idag slitna och trasiga, samtidigt som budgeten för underhåll och reparationer minskat senaste tio åren. En del konstföremål är registrerade som avförda, trots att det inte finns rutiner för detta.

I budgeten för underhåll ska kostnader för renoveringar, reparationer, verktyg och underhåll ingå, exempelvis upphängningsmaterial, podier, inramning, omramning, rengöring, damning, textiltvätt m.m. Dessutom belastas underhållsbudgeten av kostnader för bland annat inramningar och podium till nyinköpta konstföremål. Det innebär att både inköpsbudgeten och underhållsbudgeten ibland belastas vid inköp av konst. Det är inte korrekt hanterat ur ett redovisningsperspektiv.

De konstföremål som inte är placerade i landstingets lokaler förvaras i konstarkivet, som är ett skyddsrum i landstingshuset. Enligt intervjuade konstassistenter får all konst inte plats, rummet är inte anpassat efter ändamålet och transporter av konstföremål mellan landstingets lokaler är besvärligt och ineffektivt.

3.7. Styrelsens uppföljning och kontroll om hantering av konstföremål

Enligt intervjuade tjänstemän och chefer vid Fastighet genomförs ingen avrapportering till styrelsen, avseende hantering av konstföremål.

4. Bedömning och rekommendationer

4.1. Svar på revisionsfrågor

Nedan följer en kort sammanställning av svar utifrån granskningens övergripande revisionsfrågor. Därefter följer en sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte.

Revisionsfråga	Svar:
1. Har landstingsstyrelsen säkerställt att det finns formellt beslutade regler och rutiner för hur konstföremål i landstinget ska registreras, hanteras, bevakas, gallras ut m.m.?	Nej, vi har inte kunnat identifiera några av styrelsen formellt beslutade regler och rutiner för hur konstföremål i landstinget ska hanteras.
2. Har landstingsstyrelsen säkerställt att berörda medarbetare i landstinget följer beslutade regler för hantering av konstföremålen?	Nej.
3. Har landstingsstyrelsen säkerställt att det i landstinget genomförs årliga inventeringar av konstföremålens status?	Nej, det genomförs ingen löpande årlig inventering.
4. Har landstingsstyrelsen säkerställt att landstingets konstregister är uppdaterat?	Nej, enligt intervjuade tjänstemän är det osäkert om konstregistret är fullständigt uppdaterat.
5. Har landstingsstyrelsen säkerställt att konstföremål får tillräckligt underhåll?	Nej.
6. Har landstingsstyrelsen med hjälp av uppföljning eller kontroller hållit sig informerad om hur konstföremålen i landstinget blivit hanterade?	Nej, vi anser inte att styrelsen har genomfört en uppföljning eller kontroll över hur konstföremålen i landstinget blivit hanterade.

4.2. Sammanfattande bedömning

Granskningens övergripande syfte har varit att granska om landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig kontroll över landstingets konstföremål.

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig kontroll över landstingets konstföremål. Det saknas formellt beslutade regler, rutiner och kontroller.

De risker vi ser i och med de brister som har noterats är främst:

- ▶ Verksamheten inte bedrivs kompetensmässigt och effektivt, på grund av avsaknad av uppdrag, rutinbeskrivningar, regelverk samt att ledande kompetens saknas.
- ▶ Konst förstörs eller förfaller på grund av bristande underhåll
- ▶ Konst försvinner
- ▶ Inventeringar inte kan göras, då det finns brister i vilka uppgifter konstregistret innehåller
- ▶ Anläggningsregistret inte är korrekt och att bokföringen därmed inte är korrekt

4.3. Rekommendationer

Vi ger följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- ▶ Tydliggör uppdraget och strategin med konstinnehavet och fastställ regler och rutiner för hur konstföremål ska registreras, hanteras, bevakas, gallras ut, etc.
- ▶ Säkerställ att tillräckligt underhåll genomförs
- ▶ Säkerställ att tillräcklig kompetens finns för att genomföra konstinvesteringar
- ▶ Säkerställ att det finns tillräcklig kompetens att utföra konstenhetens uppgifter
- ▶ Säkerställ att konstregister är komplett och uppdaterat vid varje tillfälle.
- ▶ Säkerställ att anläggningsregistret är komplett
- ▶ Säkerställ att inventeringar genomförs regelbundet och återkommande
- ▶ Följ upp hur fastställda regler efterlevs



Malin Westerberg-Blom

Certifierad kommunal revisor och
Auktoriserad revisor



Johan Lundmark

Verksamhetsrevisor