



Konsthantering

Revisionsrapport

Sammanfattning

Region Västernorrland äger en konstsamling med över 23 000 verk. Bland verken finns äldre konstverk som samlats sedan tidigt 1900-tal, offentliga byggnadsanknutna verk och samtidskonst.

Syftet med granskningen är att bedöma om Nämnden för hållbar utveckling har en tillräcklig intern kontroll avseende konsthanteringen.

Vår sammanvägda bedömning är att nämnden inte fullt ut har en tillräcklig intern kontroll avseende konsthanteringen. Beslutsbefogenheterna och fördelningen av verkställighetsuppgifterna är i allt väsentligt tydligt reglerade och nämndens riktlinje för konstverksamheten är tydlig på flera av de punkter som ingår i granskningen att bedöma. Nämnden har dock inte fastställt hur ofta konsten ska inventeras och i praktiken har intervallerna varit långa för de enskilda konstverken.

I syfte att stärka den interna kontrollen rekommenderar vi att nämnden:

- ▶ fastställer beslutsbefogenheter avseende konstdonationer,
- ▶ fastställer riktlinjer för inventering av konstsamlingen,
- ▶ förtydligar riktlinjerna avseende konstinköpsgrupp, planering och rapportering av konstinköp, hantering av upphittade konstdonationer, destruering av enskilda konstverk, samt utreder behovet av försäkringsskydd närmare,
- ▶ i riktlinjen hänvisar till de styrdokument som är relevanta att tillämpa i konstverksamheten.

Vi rekommenderar vidare att Regionstyrelsen kompletterar riktlinjen *Direktupphandling* med uppgifter om att konstverksamheten tillåts genomföra direktupphandlingar på egen hand.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	4
2	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
3	Revisionskriterier	4
4	Metod.....	4
5	Resultat av granskningen.....	5
5.1	Är beslutsbefogenheter för konstverksamheten tydligt reglerade?	5
5.2	Finns det tydliga rutiner för inköp av konst?.....	7
5.3	Finns det tydliga rutiner avseende konst som utlånas till regionens verksamheter? Regleras åtagandet för parterna skriftligt?	8
5.4	Finns det tydliga rutiner för förtecknande av konst? Finns det en aktuell förteckning över regionens konstinnehav?	9
5.5	Finns det tydliga rutiner för inventering av hela konstinnehavet?	9
5.6	Finns det tydliga rutiner för hantering av värdefull konst?	10
5.7	Finns det tydliga rutiner för utrangering och avyttring av konst?	11
6	Revisionell bedömning	11

1 Bakgrund

Region Västernorrland äger en konstsamling med över 23 000 verk. Bland verken finns äldre konstverk som samlats sedan tidigt 1900-tal, offentliga byggnadsanknutna verk och samtidskonst. Regionens syfte med konstsamlingen är att skapa bra och stimulerande miljöer för patienter, anhöriga, besökare och personal utifrån ett kultur- och hälsoperspektiv men också för att stimulera konstlivet i länet genom inköp av konst. Konstsamlingen innehåller både platsbunden och flyttbar konst.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är angeläget att granska konsthanteringen ur ett internkontrollperspektiv. Granskningsuppdraget ingår i revisionsplanen avseende 2020 års verksamhet.

2 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om Nämnden för hållbar utveckling har en tillräcklig intern kontroll avseende konsthanteringen.

Granskningen är inriktad mot nedanstående revisionsfrågor:

- Är beslutsbefogenheter för konstverksamheten tydligt reglerade?
- Finns det tydliga rutiner för inköp av konst?
- Finns det tydliga rutiner avseende konst som utlånas till regionens verksamheter? Regleras åtagandet för parterna skriftligt?
- Finns det tydliga rutiner för förtecknande av konst? Finns det en aktuell förteckning över regionens konstinnehav?
- Finns det tydliga rutiner för inventering av hela konstinnehavet?
- Finns det tydliga rutiner för hantering av värdefull konst?
- Finns det tydliga rutiner för utrantering och avyttring av konst?

Granskningen är avgränsad till att på en övergripande nivå granska organisation, ansvarsfördelning, processer och rutiner för konsthanteringen.

3 Revisionskriterier

Resultatet av granskningen kommenteras och bedöms med stöd av kommunallagen, Kulturplan Västernorrland 2019-2022 och nämndens reglemente.

4 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer.

Revisionsrapporten har kvalitetssäkrats enligt gällande rutiner, vilket bland annat innebär att ett utkast till rapport har överlämnats för saklighetskontroll till de intervjuade och övriga uppgiftslämnare liksom berörd förvaltningschef och regiondirektören.

5 Resultat av granskningen

5.1 Är beslutsbefogenheter för konstverksamheten tydligt reglerade?

Enligt reglementet ansvarar Nämnden för hållbar utveckling för att samordna, bereda, fastställa, genomföra och följa upp planer och program inom ansvarsområdena miljö, energi och hållbarhet, kollektivtrafik samt kultur och folkbildning.

Övergripande utgångspunkter för regionens hantering av offentlig konst finns i regionplanen och den regionala kulturplanen.

Delegering av nämndens beslutanderätt och fördelning av verkställighetsuppgifter

Nämndens delegationsordning¹ omfattar ärendetyper av generell karaktär, till exempel avrop från ramavtal. Specifika ärendetyper inom konstverksamheten berörs inte i delegationsordningen.

Nämnden har i riktlinjen *Hantering av offentlig konst i Region Västernorrland* fastställt ramarna för konstverksamheten och fördelat ett antal verkställighetsuppgifter.² Av riktlinjen framgår att konstverksamheten omfattar inköp av offentlig konst till regionen och uppdrag avseende konstnärlig gestaltning i regionens fastigheter. Riktlinjen berör även förvaltningen av regionens konstsamling och kringliggande frågor som till exempel upphovsrätt, gåvor och donationer.

Konstverken ska företrädesvis köpas in av konsthandläggare och vid behov av en konstinköpsgrupp. De konstnärliga gestaltungsuppdragen planeras av konsthandläggare i samråd med Regionfastigheter, arkitekter, byggnadsentreprenörer, brukare och personal. Beslutsattestering utförs av verksamhetschefen för kulturverksamheten.

Av riktlinjen framgår även att konsthandläggarna förvaltar regionens konstsamling och hanterar utlåning av konstverk till regionens verksamheter.

Kommentar

Vi bedömer att beslutsbefogenheterna i allt väsentligt är tydligt reglerade. Att nämnden har tagit initiativ till och fastställt en riktlinje för konstverksamheten har stor betydelse för vår bedömning.

Vi har noterat att tvåhandsprincipen tillämpas vid inköp av konstverk. Vi rekommenderar att samma princip övervägs vid destruering av enskilda konstverk. Vi rekommenderar också att nämnden förtydligar i riktlinjen när beslut behöver fattas av en konstinköpsgrupp.

¹ Nämnden för hållbar utveckling, 2020-01-31, § 5

² Nämnden för hållbar utveckling, 2019-10-03, § 84

Enligt uppgift i nämndens protokoll fastställde den tidigare Regionala nämnden riktlinjer för konsthanteringen i februari 2008. Regionala nämnden upphörde den 31 december 2014 och under mandatperioden 2015-2018 ansvarade Regionstyrelsen för konsthanteringen. Den nyinrättade Nämnden för hållbar utveckling har under 2019 givit förvaltningen i uppdrag att utarbeta en ny riktlinje.

Enligt fullmäktiges policy *Inköp och upphandling*³ ska regionens riktlinjer avseende mutor, jäv och andra oegentligheter tillämpas vid inköp och upphandling. I syfte att förtydliga den interna kontrollen rekommenderar vi att nämnden hänvisar till dessa principer i riktlinjen.

I kommunallagen finns inga bestämmelser som ger de anställda någon självständig beslutanderätt. Av praxis följer dock att de har rätt att fatta sådana beslut som är av rent förberedande eller rent verkställande art. Att nämnden har fastställt ramar för konstverksamheten i form av övergripande mål och riktlinjer stödjer tillämpningen av denna praxis. Vi rekommenderar dock att nämnden förtydligar beslutsbefogenheterna avseende konstdonationer. Av fullmäktiges policy *Avkastningsstiftelser och gåvor*⁴ framgår att respektive nämnd kan besluta om att ta emot gåva av engångskaraktär. I de fall värdet på en sådan gåva understiger två prisbasbelopp kan förvaltningschefen besluta om att ta emot gåvan och anmäla beslutet till nämnden. Vi har uppfattat att policybeslutet även är tillämpligt på konstdonationer. Det innebär att mottagande av donation är ett beslut i kommunallagens mening som ska fattas av nämnden, alternativt att nämnden delegerar beslutsbefogenheten. Fullmäktiges policy bör enligt vår uppfattning även tolkas omvänt så att nämnden beslutar i eventuella frågor om donering av regionens konstverk (se avsnitt 5.7).

I det här sammanhanget har vi också noterat att konsthandläggarna funnit konst som donerats till regionens verksamheter av anställda, patienter och anhöriga (se avsnitt 5.4). Sådana gåvor bör i första läget hanteras av berörda verksamheter utifrån respektive nämnds direktiv och riktlinjen *Korruption, mutor och jäv*.⁵ Nämnden för hållbar utveckling bör dock i riktlinjen förtydliga principerna för upptagande/registrering av sådana gåvor i regionens konstregister.

I övrigt innehåller riktlinjen en relativt utförlig beskrivning av tillämpningen av lagen om offentlig upphandling med koppling till inköp och upphandling av konstverk och konstnärliga gestaltningsuppdrag. Utifrån ansvarsfördelningen i reglementet är det förbehållet Regionstyrelsen att fastställa riktlinjer avseende upphandling i regionen. Vi rekommenderar därför att nämnden endast hänvisar till inköspolicy, inköpsstrategi och riktlinjer för direktupphandling under punkten *Relaterad information* i riktlinjen.

Vi har noterat att Regionstyrelsen i mars 2020 har fastställt en riktlinje avseende direktupphandling. Enligt uppgift från upphandlingsverksamheten är avsikten att konstverksamheten ska få genomföra direktupphandlingar på egen hand, detta framgår dock inte av de undantag som styrelsen beviljat i punkten 6.1.1 i riktlinjen. Vi rekommenderar att Regionstyrelsen kompletterar riktlinjen med dessa uppgifter.

³ Regionfullmäktige 2019-06-20, § 118

⁴ Landstingsfullmäktige, 2011-11-23, § 158

⁵ Styrdokumentsnummer 406353

5.2 Finns det tydliga rutiner för inköp av konst?

Färdiga konstverk

Nämnden för hållbar utveckling har budgeterat 500 000 kronor för inköp och reparation av konstverk under 2020.⁶

Av nämndens riktlinje framgår att konstverken företrädesvis ska köpas in av konsthandläggare och vid behov av en konstinköpsgrupp. Inköpen ska i första hand göras via utställningsarrangörer, gallerier, konsthallar, konstförmedlare och direkt från konstnärer. Vidare beskriver riktlinjen olika utgångspunkter för val av konst.

Formerna för planering och rapportering av konstinköpen framgår inte av riktlinjen.

Konstnärliga gestaltningsuppdrag

Regionfullmäktige har i fastighetsinvesteringsplanen för 2020-2022 avsatt 2 475 000 kronor för konst, varav 410 000 kronor under 2020. Enligt uppgift avsåts 0,7 procent av ramen för fastighetsinvesteringar till konstnärlig utsmyckning.⁷

Av nämndens riktlinje framgår att de konstnärliga gestaltningsuppdragen planeras av konsthandläggare i samråd med Regionfastigheter, arkitekter, byggnadsentreprenörer, brukare och personal. Konstkonserter kan upphandlas för att bistå med specifik kunskap, samordna och ansvara för kontakt mellan konstnär, arkitekt, entreprenörer och personal-/patientgrupp. Enligt de intervjuade innebär små gestaltningsuppdrag ofta att färdiga konstverk köps in.

Kommentar

Enligt uppgift från upphandlingsverksamheten ska riktlinjen *Direktupphandling* tillämpas fullt ut vid de direktupphandlingar som konstverksamheten genomför. Vidare ska fullmäktiges inköspolicy och styrelsens inköpsstrategi tillämpas för alla inköp och upphandlingar. Vid tiden för granskningen pågår planering för implementering av den nya inköpsstrategin och riktlinjen för direktupphandling. Bland annat ska utbildningsinsatser genomföras för förvaltningarnas/verksamheternas lokala inköpssamordnare. I likhet med föregående avsnitt rekommenderar vi därför att nämnden endast hänvisar till dessa styrdokument i riktlinjen.

Vi rekommenderar att nämnden förtydligar riktlinjen avseende formerna för planering av konstinköpen på kort och lång sikt. Vidare bör formerna för återrapportering till nämnden framgå.

⁶ aktivitet 7033, konstinköp

⁷ 0,7 procent av byggprojektens totala investeringskostnad uppges schablonmässigt motsvara en procent av byggkostnaden exklusive projekteringskostnader (den så kallade enprocentregeln). Enprocentregeln tillämpas enligt uppgift inte för fastighetsinvesteringar av teknisk karaktär.

5.3 Finns det tydliga rutiner avseende konst som utlånas till regionens verksamheter? Regleras åtagandet för parterna skriftligt?

Av nämndens riktlinje framgår att konsthandläggarna hanterar utlåning/placering av konst i regionens verksamheter. Enligt riktlinjen ska nya ärenden samordnas utifrån prioritering, tillgång på lämplig konst för verksamheten och verksamhetens geografiska placering.

Regionens verksamheter kan anmäla behov av översyn och omhängning av konst via ett webbaserat formulär på intranätet. Konsten placeras i huvudsak i offentliga utrymmen och rum där besökare/patienter vistas. Det finns även möjlighet för verksamheten att i mån av tillgång låna mindre och äldre verk till kontorsrum och liknande. Utlåning/placering av regionens konstsamling är enligt de intervjuade en prioriterad del i konstverksamheten.

Lånen dokumenteras i avtal som undertecknas av konsthandläggare och den mottagande verksamhetens verksamhetschef/enhetschef. Enligt avtalet ska verksamheten kontakta konsthandläggarna i följande situationer:

- om konstverk hänger i ett utsatt läge som innebär risk för att det skadas,
- om konstverk blivit skadade eller försvinner,
- om verksamheten ska flytta eller göra större förändringar som påverkar hängningen av konsten,
- om verksamheten avslutas och konsten ska återlämnas,
- om verksamheten får ändrade ägarförhållanden.

Enligt de intervjuade infördes skriftliga avtal vid utlåning av konst under 2019, efter övergången till ett nytt systemstöd. Tidigare registrerades inte vilken verksamhet som lånade konsten i konstregistret, utan enbart konstens placering (rumsnummer). Konsthandläggarna menar att den största vinsten med låneavtalen är att informationen om den mottagande verksamhetens åtagande har kunnat förtydligas.

Vår granskning av nämndens diarium visar att låneavtalen inte har diarieförts. De intervjuade uppger att arbetsrutiner för diarieföring/registrering av låneavtalen behöver utvecklas.

Kommentar

Vi bedömer att det finns tydliga rutiner avseende konst som utlånas till regionens verksamheter.

De nya arbetsrutiner som införts med registrering av mottagande verksamhet i konstregistret och upprättande av låneavtal innebär att den interna kontrollen har stärkts. Vi rekommenderar att nämnden kompletterar riktlinjen med dessa nya uppgifter samt att nämnden även fastställer den mottagande verksamhetens åtaganden i riktlinjen. Vi rekommenderar vidare att konstverksamheten utreder formerna för registrering/diarieföring av låneavtalen närmare.

5.4 Finns det tydliga rutiner för förtecknande av konst? Finns det en aktuell förteckning över regionens konstinnehav?

Av nämndens riktlinje framgår att regionens konstinnehav och verkens placering ska administreras via ett konstregister. Vi har i granskningen tagit del av konstverksamhetens skriftliga arbetsrutiner för registrering av konstverk. Av rutinerna framgår vad som ska registreras samt hur konsten ska märkas.

Under 2018 gick konstverksamheten över till att använda systemstödet som regionens fastighetsförvaltning använder (Faciliate, tidigare benämnt Landlord). Samtliga uppgifter från det tidigare konstregistret överfördes till det nya systemet i samband med övergången. Vid tiden för granskningen finns det 23 963 konstverk i registret.

Vi har i granskningen tagit del av registerutdrag för två verksamheter. Vårt urval består av en verksamhet där inventering utförts efter systembytet och en verksamhet där så inte har skett. I utdraget avseende den förstnämnda verksamheten har konsten inventerats under 2019 och uppgifterna i registret har kompletterats utifrån konstverksamhetens arbetsrutiner. I den andra verksamheten saknas uppgift om senaste inventering. Vidare saknas bild på de aktuella verken samt i några fall även andra identifieringsuppgifter. Konsthandläggarna uppskattar att högst en tredjedel av verken i det tidigare registret var fotograferade.

De intervjuade bedömer att konstregistret är komplett i den meningen att all inköpt konst har registrerats. Enligt konsthandläggarnas erfarenhet är det dock ovanligt att alla uppgifter om verkens placering stämmer på en arbetsplats. Konsthandläggarna finner också ofta konst i regionens lokaler som har skänkts till verksamheten av anställda, patienter och anhöriga. Om konsthandläggarna bedömer att de skänkta konstverken uppfyller kraven på kvalitet utifrån nämndens riktlinje registreras verken i konstregistret.

Kommentar

Vi bedömer att det finns tydliga rutiner för förtecknande av konst. Konstregistrets aktualitet behöver dock säkerställas genom inventering.

5.5 Finns det tydliga rutiner för inventering av hela konstinnehavet?

Av nämndens riktlinje framgår att konsthandläggarna ska inventera konsten regelbundet. I samband med inventeringen ska konstregistret uppdateras, eventuella avvikelser följas upp och en aktuell sammanställning återsändas till verksamheten.

Vi har i granskningen tagit del av konstverksamhetens skriftliga arbetsrutiner för inventering av konstverk. Av rutinerna framgår hur inventeringen ska genomföras samt vilka åtgärder i övrigt som ska vidtas, till exempel uppmärkning och fotografering.

Enligt de intervjuade genomförs inventeringarna i huvudsak i samband med att regionens verksamheter beställer en översyn av konsten. I samband med översynen byter konsthandläggarna även ut konstverk i samråd med verksamheten. Uppdraget att inventera hela konstinnehavet påbörjades i samband med bytet av

systemstöd för konstregistret. Konsthandläggarna bedömer att översynen av konsten och inventeringen kommer att ta cirka fem år att utföra. I verksamhetens aktivitetsplan har två dagar per vecka avsatts för uppdraget.

Av de registerutdrag vi tagit del av i granskningen framgår uppgifter om senaste inventeringsdatum.

Kommentar

Nämnden har inte fastställt med vilka intervaller som konsten ska inventeras. Oklara och i praktiken långa inventeringsintervaller innebär enligt vår uppfattning en brist i nämndens interna kontroll avseende konstsamlingen.

Vi rekommenderar att nämnden överväger hur den mottagande verksamheten kan medverka vid en löpande inventering av konsten. I takt med att konstverksamheten genomför en översyn av konsten och upprättar låneavtal skapas förutsättningar för ett sådant förfarande. Vi rekommenderar också att nämnden i riktlinjen fastställer intervall för en löpande inventering.

5.6 Finns det tydliga rutiner för hantering av värdefull konst?

Av nämndens riktlinje framgår att konsten ska förvaras säkert för brand, stöld och ha rätt klimat- och ljusförhållanden. En av utgångspunkterna för konstsamlingen är att den ska vara placerad i regionens verksamheter och i offentliga rum. Av riktlinjen framgår också att konst alltid bör försäkras genom regionens försäkring. Förekomsten av försäkrade konstverk är enligt de intervjuade dock oklar. Rutinerna för försäkringsskyddet är även oklara.

Riktlinjen berör även säkerhetsfrågor vid utlåning av regionens konstverk till externa utställare.

Enligt konsthandläggarnas bedömning är det få konstverk i regionens konstsamling som är stöldbärliga. Stöldbärlig konst hängs i lokaler som det krävs passkort eller nycklar för att komma in i. Särskilda säkerhetsupphängningar används också för lösa konstverk i utrymmen som är öppna för besökare. De intervjuade uppger att två försvunna konstverk har polisanmälts under senare år, varav ett av konstverken värderades till cirka 50 000 kronor.

Kommentar

Vi bedömer att det i huvudsak finns tydliga rutiner för hantering av värdefull konst. Vi rekommenderar dock att konstverksamheten utreder försäkringsskyddet närmare.

Vi vill även hänvisa till granskningen *Regionens försäkringsskydd*, som Regionens revisorer genomförde under 2019.⁸

⁸ Regionens försäkringsskydd, 2019-10-17, diarienummer 19REV37

5.7 Finns det tydliga rutiner för utrangering och avyttring av konst?

Av nämndens riktlinje framgår att konsthandläggare kan bedöma och fatta beslut om destruktion. Destruering av konst utförs när skador och förslitningar inte går att renovera, det kan till exempel vara textila verk som slitits ut efter många år i en krävande miljö. Destruering kan även utföras när det inte är ekonomisk försvarbart att renovera ett konstverk. Destruering av konst ska registreras i konstregistret och uppgift om de destruerade verken ska delges nämnden årligen. Alla ändringar i konstregistret är spårbara genom logghistorik.

Enligt de intervjuade destruerades och rapporterades ett konstverk under 2019. Hittills under 2020 har ett flertal förrådsställda textila verk destruerats på grund av skador och slitage.

Konstverk kan även förrådsställas för att de inte längre går att placera i regionens lokaler. Det kan röra sig om motiv som är skrämmande eller opassande utifrån dagens synsätt.

Enligt riktlinjen speglar regionens konstverk sin samtid och samlingen är ett konstnärligt och idéhistoriskt värdefullt material, på lokal och nationell nivå. Det framgår vidare att det är av stor vikt att samlingen hålls intakt och inga försäljningar eller överlåtelser görs. Däremot kan Regionen överväga att donera svårplacerad konst som har ett musealt värde, till museum.

Riktlinjen berör även hanteringen av fasta konstnärliga gestaltningar vid ombyggnation och rivning av lokaler.

Kommentar

Vi bedömer att det finns tydliga rutiner för utrangering och avyttring av konst.

6 Revisionell bedömning

Vår sammanvägda bedömning är att Nämnden för hållbar utveckling inte fullt ut har en tillräcklig intern kontroll avseende konsthanteringen. Beslutsbefogenheterna och fördelningen av verkställighetsuppgifterna är i allt väsentligt tydligt reglerade och nämndens riktlinje för konstverksamheten är tydlig på flera av de punkter som ingår i granskningen att bedöma. Nämnden har dock inte fastställt hur ofta konsten ska inventeras och i praktiken har intervallerna varit långa för de enskilda konstverken.

I syfte att stärka den interna kontrollen rekommenderar vi att nämnden:

- ▶ fastställer beslutsbefogenheter avseende konstdonationer,
- ▶ fastställer riktlinjer för inventering av konstsamlingen,
- ▶ förtydligar riktlinjerna avseende konstinköpsgrupp, planering och rapportering av konstinköp, hantering av upphittade konstdonationer, destruering av enskilda konstverk, samt utreder behovet av försäkringsskydd närmare,
- ▶ i riktlinjen hänvisar till de styrdokument som är relevanta att tillämpa i konstverksamheten.

Vi rekommenderar vidare att Regionstyrelsen kompletterar riktlinjen *Direktupp-
handling* med uppgifter om att konstverksamheten tillåts genomföra direktupp-
handlingar på egen hand (avsnitt 6.1.1).

Rekommendationerna beskrivs mer utförligt i respektive avsnitt.

Anders Emnegard
Certifierad kommunal revisor