

Förstudie av konstinköp

Dnr: Rev 23-2016

Genomförd av: Revisionsenheten

Marit Käppi

Behandlad av Revisorskollegiet den 19 oktober 2016

Innehåll

Inledning.....	2
Bakgrund	2
Förstudiens syfte och revisionsfrågor.....	2
Revisionskriterier	3
Granskningsansvarig.....	3
Metod	3
Resultat av förstudien	3
Iakttagelser	3
Bedömning	8
Rekommendationer	9

Inledning

Konstnärsförbundet Alliansen (KFA) har genom sitt ombud, tillika ordförande i KFA, skrivit till revisionen beträffande vissa konstinköp av konstenheten inom Västra Götalandsregionen. Av skrivelsen framgår att KFA ifrågasätter konstenhetens många inköp från två gallerier i Stockholm. Därutöver ifrågasätts bristen på regelverk för inköp av konst i regionen *”Att en konstinköpsverksamhet av detta slag med en stor budget på 10 miljoner kronor inte har en reglerad verksamhet för hur medlen skall hanteras är skandal och rent av kriminellt.”*

Med anledning av KFA's skrivelse har revisionsenheten gått igenom relevanta styrdokument som berör konstenhetens verksamhet och inköp av konst. Det handlar om uppdragsbeskrivningar, riktlinjer, rutiner, beslutsprocesser samt återrapporteringar. Syftet har varit att studera hur intern kontroll och transparens säkerställs i samband med de konstinköp som görs.

Vidare har revisionsenheten haft en dialog kring verksamhetsrisker och intern kontroll med berörda tjänstemän på konstenheten, Västfastigheter samt koncernkontorets kulturavdelning. En avstämning av revisionens iakttagelser och bedömningar har också ägt rum i ett möte med KFA's ordförande och vice ordförande.

Bakgrund

I samband med att regionen bildades år 1999 inrättades en funktion inom regionstyrelsens kansli som hade ansvaret att köpa in, placera, vårda och i övrigt och administrera regionens konstverk, som ägs och finansieras av regionstyrelsen.

Regionens styrning och ledning av konstfunktionen fungerade bristfälligt. Kötiden för att få in konst i regionens verksamheter växte ständigt genom de följande åren. År 2010 uppgick väntetiden för verksamheterna till 4 år.

Det föreligger också en viss tveksamhet kring hur regionstyrelsens konstfunktion förhöll sig till regionens inköspolicy¹ och till lagen om offentlig upphandling, LOU².

I samband med en organisationsöversyn av regionkansliet beslutade regionstyrelsen 14 december 2010 att överföra konstenheten till Fastighetsnämnden och till dess förvaltning Västfastigheter.

Förstudiens syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att finna svar på frågan: Hur säkerställs intern kontroll och transparens i samband med de konstinköp som görs?

¹ Inköspolicy VGR, antagen av regionfullmäktige 2004

² LOU 2007:1092

Revisionskriterier

De revisionskriterier som ligger till grund för förstudiens bedömning och slutsatser är rutiner³ för inköp av konst, lagen om offentlig upphandling, LOU, Västra Götalandsregionens inköbspolicy, principer och riktlinjer⁴ för Västra Götalandsregionens ägande och förvaltande av konst samt kulturnämndens uppdrag till konstenheten⁵.

Granskningsansvarig

Granskningsansvarig är Marit Käppi.

Metod

Förstudien har skett genom dokumentanalys, intervjuer och dialogmöten. För att finna svar på frågan om hur intern kontroll och transparens säkerställs har revisionsenheten gått igenom styrdokument som berör konstenhetens verksamhet och inköp av konst. Exempel på sådana dokument är rutiner, beslutsprocesser, riktlinjer, återrapporteringar samt uppdragsbeskrivningar. Dialog har även förts med berörda tjänstemän på konstenheten, koncernkontorets kulturavdelning samt Västfastigheter avseende verksamhetsrisker och intern kontroll. Vidare har möte skett med KFA's ordförande och vice ordförande där revisionens iakttagelser och bedömningar har stämts av.

Resultat av förstudien

Iakttagelser

1. Konstenhetens styrmiljö

Eftersom regionens styrmodell utgörs av ägare, beställare och utförare har konstenheten en styrmiljö som består av flera politikerområden.

Regionstyrelsen representerar ägaren av konsten och tillhandahåller investeringsmedel. För innevarande år uppgår regionstyrelsens investeringar för konst till 10,6 mnkr. Fastighetsnämnden utgör konstenhetens närmaste politiska organ. Det innebär att konstenheten sorterar under Västfastigheters linjeorganisation och tillhör verksamhetsområde "Projekt". Chefen för området är också konstenhetschefens närmsta chef.

Kulturnämnden lämnar i egenskap av beställare ett kulturpolitiskt uppdrag, som utgår från av fullmäktige antagen kulturpolitisk strategi, inkluderande ett årligt driftbidrag till konstenheten. Uppdragen är treåriga och ska återredovisas till kulturnämnden i form av genomförandeplaner årligen och med en slutrapport vid uppdragsperiodens slut. Det kulturpolitiska uppdraget ges direkt till konstenheten utan att passera Fastighetsnämnden.

³ Rutin, Inköp av konst, Giltig från 2012-11-29, Fastställd av Västfastigheters direktör.

⁴ Principer och riktlinjer för Västra Götalandsregionens ägande och förvaltande av konst, D:nr Fast 380-2012.

⁵ Uppdragsbaserat verksamhetsstöd till Konstenheten, Västfastigheter 2015-2015. D:nr KUN 175-2014

Fastighetsnämnden har delegerat⁶ konstinköpen till fastighetsdirektören som i sin tur har vidaredelegerat till konstenhetschefen. Det gäller såväl inköp av konst i byggprojekt inom beslutad budget som konstinköp inom fördelad ram.

För närvarande består konstenhetens kansli av 10,5 tjänster inkluderat konstenhetschefen. De flesta anställda är konstnärliga projektledare som ansvarar för fasta utsmyckningar och lös konst inom sina respektive geografiska ansvarsområden. Kansliet har också två tekniker, en assistent, en projektkoordinator samt upphandlade projektanställda konstkonsulter.

2. Verksamhetsutveckling för att korta kötid och säkra inköpsprocess

Konstenheten blev en del av Västfastigheter i januari 2011. I juni 2011 tillsattes en ny chef. En verksamhetsutveckling påbörjades under 2011. Stort fokus riktades mot att korta de långa kötiderna för verksamheternas tillgång till konst.

För att öka tillgängligheten sattes mål om en konstgaranti. Målet sattes till maximalt tre månaders leveranstid/väntetid. Med anledning av kökortningsuppdraget krävdes fler personella resurser vilket innebar att konstenheten upphandlade konstkonsulter. Det årliga utfallet av konstgarantin ska redovisas och presenteras i Fastighetsnämndens årsredovisning samt i uppdragsredovisningen till Kulturnämnden.

Av redovisningarna framgår att vid 2011 års utgång minskade leveranstiden från 4 år till 1,5 år. Vid 2012 och 2013 års utgång var leveranstiden 5 månader. Vid 2014 och 2015 års utgång var leveranstiden 3,5 månader.

I konstenhetens återrapportering till Kulturnämnden framgår att det vid 2015 års utgång fanns 71 väntande ansökningar. Av redovisningen framgår också ansökningarnas prioriteringsordning. Enligt regionens/ägarens fastställda prioriteringsordning har verksamheter som vänder sig till barn och unga högsta prioritet. Därefter kommer psykisk ohälsa och äldre. De väntande projektet vid 2015 års utgång var kopplade till följande verksamheter:

1. Barn och unga 19 ansökningar
2. Psykisk ohälsa och äldre 9 ansökningar
3. Övriga vårdverksamheter 31 ansökningar
4. Övriga verksamheter (exempelvis administration) 12 ansökningar

Verksamhetsutvecklingsarbetet omfattade också att göra konstenhetens verksamhet mer känd och transparent samt att säkerställa en följsamhet till inköpsprocessen och LOU. Fastighetsnämnden tog beslut om nya riktlinjer⁷ och rutiner⁸ för inköp av konst 2012. I Västfastigheters årsredovisning för 2012 framgår det att:

”Konstenheten har informerat om verksamheten gentemot allmänheten via massmedia, publikationer, och på intranätet. I samband med kraven i lagen om offentlig upphandling LOU har konstenheten blivit mer transparent när det gäller gestaltningsuppdrag. Genom att

⁶ Befogenhetsfördelning och arbetsordning inom Västfastigheter, D:nr Fast 27-2015

⁷ Principer och riktlinjer för Västra Götalandsregionens ägande och förvaltande av konst, D:nr Fast 380-2012.

⁸ Rutin, Inköp av konst, Giltig från 2012-11-29, Fastställd av Västfastigheters direktör.

vara en del av Västfastigheter har konstenheten haft möjlighet att informera mer och tidigare i olika processer om verksamhet och arbetssätt.”

I det av Fastighetsnämndens antagna dokument ”Principer och riktlinjer Västra Götalands ägande och förvaltande av konst” framgår att det är Kulturnämnden som lämnar ett uppdrag till konstenheten och att uppdraget ska stämmas av med Fastighetsnämnden.

3. Kulturnämndens uppdrag till konstenheten 2015-2017

Kulturnämndens uppdrag utgår från av fullmäktige antagen kulturpolitisk strategi ”*En mötesplats i världen*” I Kulturnämndens uppdrag till konstenheten⁹ för perioden 2015-2017 har nämnden brutit ner kulturstrategin till ett antal mål och indikatorer som ska återredovisas av konstenheten. Målen är kopplade till kulturstrategiska områden och handlar bland annat om *Vidgat deltagande*, *Gynna nyskapandet*, *Nyttja tekniken* och *Utveckla kapaciteter*. De övergripande mål som anges för konstenheten är:

1. Konstenheten bidrar till att skapa attraktiva offentliga miljöer i VGR där alla invånare kan känna delaktighet oavsett språklig och kulturell bakgrund.
2. Konstenheten initierar nya former för konst i offentliga miljöer och samarbeten som involverar brukare – personal, vårdtagare och besökare – och konstnärer på nya sätt.
3. Konstenheten är en nationell resurs för offentlig gestaltning och anlitas i frågor kring offentlig upphandling och kompetensutveckling.

Exempel på indikatorer som ska redovisas och som har en koppling till *Vidgat deltagande* i kulturstrategin är:

- Andel ansökningar som behandlas inom tre månader
- Redovisa arbetet med att gestalta miljöer för barn och unga.
- Antal projekt i samarbete med Centrum för vårdens arkitektur (Chalmers) och Centrum för personcentrerad vård (GU)
- Redovisa antal inköp/beställningar av konstnärer med annan bakgrund än svensk, kvinnor/män.
- Redovisa insatser för att sprida information om konstverken inklusive uppmärkning av konstverken.

Exempel för indikatorer som både har en koppling till *Vidgat deltagande* och *Gynna nyskapande* och *Nyttja tekniken* är:

- Redovisa arbetet med att stötta och utveckla unga konstnärer att ta uppdrag inom offentlig förvaltning.
- Redovisa nya former och metoder för att arbeta med konst i offentliga rum med särskild vikt på vård och resecentra
- Redovisa nya former för att ta del av de gestaltande miljöerna

Exempel på indikatorer som har en koppling till *Utveckla kapaciteter* är:

- Redovisa antal samarbeten och konferenser på nationell nivå

⁹ Uppdragsbaserat verksamhetsstöd till Konstenheten, Västfastigheter 2015-2015. D:nr KUN 175-2014

Under detta mål anges också att konstenheten ska vara en nationell resurs för offentlig gestaltning och anlitas i frågor kring offentlig upphandling och kompetensutveckling.

4. Konstenhetens inköp av konst

Konstenheten har två övergripande inköpsuppdrag. Det omfattar inköp av fast konst respektive lös konst.

Enheten ska ansvara för konstnärlig utsmyckning i samband med ny- om- och tillbyggnad i regionens fastigheter så kallad fast konst. Detta finansieras i enlighet med modellen för verksamhetsdrivna investeringar vilket innebär att 1 procent av byggkostnaden ska begäras som investeringsutrymme för konst i samband med regionstyrelsens investeringsbeslut. Det kan bli stora variationer i utbetalningarna på de fasta projekten eftersom de pågår under flera år. De upphandlade konstnärerna får sin betalning i flera delbetalningar som finns överenskommet i avtal. Sammantaget för de tre senaste åren har utbetalningarna till *pågående* fasta projekt uppgått till 6,8 miljoner kronor. År 2015 slutbetalades också ett antal *avslutade* projekt. Summan uppgick till 9,5 miljoner kronor.

Den lösa, icke byggnadsintegrerade, konsten köps in eller tas från konstenhetens konstdepå. Depån omfattar för närvarande c:a 60 000 konstverk.

Hur mycket konst som placeras ut i verksamheterna varierar mellan åren beroende på verksamheternas behov och konstenhetens personella resurser. Ett exempel som ger en fingervisning över omfattningen är till exempel år 2014 då konstenheten hade 129 löskonstprojekt ute i verksamheterna och placerade ut 3895 konstverk.

Konstinköpen av lös konst sker från gallerier, institutioner och föreningar som anordnar konstutställningar samt direkt från konstnärer. Konstinköpen kan göras inom hela EU. De tre senaste åren har lös konst köpts på gallerier för ca 3 miljoner kronor per år. Under de senaste fem åren har konst direkt från konstnärer köpts för 3,3 miljoner.

4. 1 Beslutsprocess för fast konst - gestaltungsuppdrag

De fasta, byggnadsintegrerade, uppdragen omfattas av lagen för offentlig upphandling (LOU). Förfaringsättet vid upphandlingen av fast konst kan liknas vid den process som äger rum vid formgivningstävling/arkitekttävling inför kommande byggprojekt.

På konstenhetens och Västfastigheters externa hemsidor presenteras aktuella, pågående och avslutade gestaltungsuppdrag. Konstnärer kan hålla sig uppdaterade och prenumerera på aktuella uppdrag genom att anmäla sin e- postadress.

Under fliken *aktuella gestaltungsuppdrag* beskrivs de kommande uppdragen och konstnärer uppmanas att hämta förfrågningsunderlag och inkomma med intresseanmälan via den elektroniska databasen "leverantörsportalen".

Under respektive gestaltungsuppdrag finns en länk till portalen som drivs gemensamt av regionens koncerninköp och Västfastigheter. Länken beskriver kort vilket uppdrag det gäller, upphandlade enhet, ansvarig upphandlare från inköp, upphandlingsförfarande exempelvis förenklad upphandling samt sista anbudsdatum.

Efter att anbudstiden gått ut väljer **konstenheten** ut ett antal förslag som kvalificerat sig till de aktuella uppdraget, efter vissa kriterier:

Postadress:	Besöksadress:	Telefon:	Hemsida:	E-post:
Regionens Hus	Östergatan 1	010-441 00 00	www.vgregion.se	revision@vgregion.se
462 80 Vänersborg	Vänersborg			

De kriterier som urvalet sker utifrån är

- Estetiska, konstnärliga
- Samverkan med miljö och arkitektur
- Materialval och tekniska lösningar
- Hållbarhet och kringlösningar

Förslagen presenteras inför en **jurygrupp** bestående av representanter för den berörda verksamheten, arkitektfirman, Västfastigheter samt konstenheten. Jurygruppen utvärderar förslagen och fördelar ut skissuppgifter utifrån ett antal kriterier. Utöver de ovan nämnda kriterierna så tillkommer följande urvalskriterier för juryn:

- Symbolvärde för verksamheten
- Brukarperspektiv
- Angivna referenser

Utifrån genomfört skissuppgifter **fattar jurygruppen beslut om tilldelning** av uppgifter genom att följande aspekter beaktas:

- Estetiska, konstnärliga
- Samverkan med miljö och arkitektur
- Symbolvärde för verksamheten
- Materialval och tekniska lösningar hållbarhet och kringlösningar
- Brukarperspektiv
- Underhållsaspekter
- Genomförande

4.2 Rutin för inköp av lös konst

När det gäller inköpen av icke fastighetsanknuten konst som sker direkt från konsthallar, gallerier, konstnärsorganisationer och enskilda konstnärer så kallad lös konst finns det inte samma riktlinjer för hur inköpsprocessen ska gå till. Det har bedömts som svårt att tillämpa LOU:s kriterier vid inköpen av lös konst.

Västfastigheter har dock tillsammans med konstenheten tagit fram ett rutindokument¹⁰ för att få en mer transparent styr- kontrollmiljö kring uppköpen av lös konst. Rutindokumentet beskriver upphandlingsprocessens analysfas, upphandlingsformen samt avtalsvårdfasen. I dokumentet sägs att inköpet följer inköpsprocessen genom att analysfasen motsvaras av konstenhetens planering inför kommande verksamhetsår utifrån att regionens verksamheter har skickat in ansökningarna om konst. På konstenhetens interna hemsida finns ansökningsblankett och anvisningar. Anvisningarna anger att verksamheten ska beskriva

¹⁰ Rutin, Inköp av konst. Giltig från 2012-11-29. Fastställd av Västfastigheters direktör.

anledningen till behovet exempelvis flytt till nya lokaler eller önskemål om ny verksamhetsanpassad konst. Vidare ska verksamheten beskriva målgrupp exempelvis vilken patientkategori som vårdas på enheten.

Konstenheten bedömer ansökningarna utifrån regionens rangordning av vilka verksamheter som i första hand ska prioriteras. Om det inte finns något adekvat konstverk i regionens egen konstdepå köps konsten in. Vid inköp ska konstenheten ta i beaktande regionens prioriteringsordning och Kulturnämndens uppdrag i vilket det anges att jämställdhet- och mångfaldsperspektivet ska prägla konstinköpen. Upphandlingarna genomförs motsvarande direktupphandling av konstenhetens personal eller konstenhetens upphandlade konstkonsulter. Styrande kriterier för inköpen är följande:

- Uppdragets karaktär
- Konstverken ska hålla hög konstnärlig kvalitet
- Variation av konstnärliga uttryck och tekniker ska eftersträvas
- Konstverk ska vara av nu verksamma konstnärer
- Inköp ska ske regionalt, nationellt och internationellt
- Inköp ska ske via gallerier, konstmuseer, konsthallar, konstföreningar eller direkt från konstnärer
- Om en konstnär representeras av ett galleri ska inköp ske via galleriet
- Inköp ska undvikas vid misstanke om jäv

Inköpsprocessens avtalsvårdsfas motsvaras av att konstenheten upprättar verksamhetsbokslut avseende den inköpta lösa konsten. Detta beskrivs enligt följande i rutindokumentet från 2012:

”Konstenheten skall inför varje år i samband med budget göra en plan för kommande års inköp. Planen ska beskriva inriktningen och omfattningen. Inköpen genomförs sedan enligt upphandlingsformen direktupphandling enligt LOU. Upphandling skall dokumentera inköpet genom faktura eller annan handling kompletterat med att det ska dokumenteras i förvaltningens anläggningsregister med uppgifter om vad det är för ett konstverk, när inköpet gjorts, vem konstnären är, priset på konstverket och övrig viktig information. Det är viktigt att inköpen kan härledas till inköpstillfället med alla uppgifter som nämnts ovan. Vid årsbokslut skall en redovisning visa de gjorda inköpen under året kopplat till den plan som gjorts inför verksamhetsåret. Av denna skall framgå inköpsstorleken vid varje tillfälle och hur mångfalden av konstverk och konstnärer har uppnåtts.”

Bedömning

Revisionen anser att det finns en risk med konstenhetens styrmiljö. Roll- och ansvarsfördelning mellan beställaren Kulturnämnden och utföraren Fastighetsnämnden är idag inte tydlig.

I dokumentet ”Principer och riktlinjer för Västra Götalands ägande och förvaltande av konst” som antogs av Fastighetsnämnden 2012 framgår det att Kulturnämnden ska stämma av uppdraget med Fastighetsnämnden. Detta dokument efterlevs inte eftersom Kulturnämnden i dagsläget ger sina kulturpolitiska uppdrag direkt till konstenheten.

Angående Konstnärsförbundet Alliansen frågasättande av bristen på regelverk för konstinköpen kan revisionen konstatera att för merparten av de inköp som görs finns det ett regelverk som följer lagen om offentlig upphandling.

Bedömning är att beslutsprocessen för den så kallade fasta konsten följer lagen om offentliga upphandlingsregler vid så kallade formgivningstävlingar. Processen är transparent utifrån annonsering av gestaltungsoppdraget, urvalskriterier, jurygrupp bestående olika kompetenser och slutlig tilldelning. I konstenhetens uppdrag från Kulturnämnden framgår också att konstenheten ska vara en nationell resurs för offentlig förvaltning och anlitas i frågor kring offentlig upphandling och kompetensutveckling.

Inköp av lös konst, som görs för ca 3 miljoner per år i regionen, är svårare att anpassa till ett regelverk.

Västfastigheter har trots det försökt att styra upp beslutsprocessen för lös konst genom att i ett rutindokument ange att konstenheten ska upprätta en verksamhetsplan för kommande års inköp samt ett årsbokslut som visar den de gjorda inköpen under året kopplat till den plan som gjorts för verksamhetsåret. Detta dokument är inte behandlat i Fastighetsnämnden. Enligt vad som framkommit i dialog med företrädare för konstenheten, Västfastigheter och koncernkontorets kulturavdelning används inte denna rutin i dag. Det är enbart kulturnämndens uppdrag som följs upp.

Revisionen bedömer att den interna kontrollen och transparensen vid inköp av lös konst betydligt skulle öka om rutindokumentet levandegjordes.

Slutligen konstaterar revisionen att den så kallade konstgarantin där målet för leveranstiden för lös konst är satt till tre månader, har medfört att konstenheten har maximerat inköpen de senaste åren. På fem år har konstenheten fått ner leveranstiden från 4 år till 3,5 månader.

Rekommendationer

Med hänvisning till att regionens beslutade styrmodell består av beställarnämnder och utförarnämnder är det viktigt att Fastighetsnämnden inte blir ett rundningsmärke i beslutsprocessen. Revisionen anser att det är angeläget att dokumentet om principer och riktlinjer för inköp av konst väcks till liv igen så att roller och det politiska ansvaret tydliggörs. Det innebär att uppdraget från Kulturnämnden ska ställas direkt till Fastighetsnämnden.

Det är också viktigt att det rutindokument som existerar, men inte används, kring inköpen av lös konst uppdateras, aktualiseras och politiskt bereds. Det innebär att dokumentet ska beslutas i Fastighetsnämnden och Kulturnämnden.