

BENGTSFORS KOMMUN Kommunstyrelsen	
2011 -02- 01	
Diartern:	Diarjeplanbeteckn:

BENGTSFORS KOMMUN

Revisorerna

2011-01-27

Till Kommunstyrelsen, Kultur- och utbildningsnämnden, Socialnämnden,
Samhällsbyggnadsnämnden, Överförmyndarnämnden, Valnämnden

För kännedom Kommunfullmäktige

Årlig övergripande granskning 2010 av nämnder och styrelse

Revisorerna har genomfört sin årliga övergripande granskning med samtliga nämnder och kommunstyrelsen. I arbetet har vi erhållit stöd av KPMG.


I bilagda PM har vi sammanfattat våra iakttagelser och de diskussioner som skett vid de genomförda träffarna med nämnderna och kommunstyrelsen.

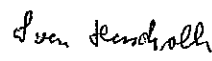
Vi önskar att nämnderna och kommunstyrelsen inkommer med synpunkter och kommentarer till våra iakttagelser.

Mot bakgrund av den förändrade politiska organisationen förutsätter vi att kommunstyrelsen samordnar svar för de nämnder som inte har möjlighet att inkomma med kommentarer.

Kommentarer till genomförd granskning ska vara revisorerna tillhanda senast 2011-03-30. Vi är medvetna om den något korta svarstiden, men ber om överseende med detta mot bakgrund av tidpunkten för ansvarsprövning.

För kommunrevisionen


Nils-Gunnar Nilsson
Ordförande/Revisor


Sven Hesselroth
Revisor



Bengtsfors kommun

Årlig övergripande granskning
Revisionsrapport

KPMG AB
2011-01-21

Antal sidor: 8

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
3.	Syfte	2
4.	Metod	2
5.	Resultat	3
5.1	Kommunstyrelsen	3
5.2	Kultur- och utbildningsnämnden	4
5.3	Samhällsbyggnadsnämnden	5
5.4	Socialnämnden	6
5.5	Överförmyndarnämnden	7
5.6	Valnämnden	8

1. Sammanfattning

Revisorerna genomför som en del i sin revisionsprocess årligen den så kallade övergripande granskningen. Inriktningen och syftet med den årliga övergripande granskningen är att revisorerna utifrån en strukturerad dialog med nämnderna och kommunstyrelse skall inhämta dels kunskap och förståelse för nämnder och styrelsens uppdrag och dels bedöma nämndernas och styrelsen egen bedömning av den interna kontrollen i verksamheterna. Detta ligger sedan till grund för såväl revisorernas uttalande i ansvarsfrågan som revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning, dvs. prioritering av övriga revisionsinsatser.

Revisorernas inriktning av den årliga övergripande granskningen har mot bakgrund av ovanstående fokuserat mycket mot nämndernas och kommunstyrelsens arbete med att följa upp den interna kontrollen samt väsentliga styrnings-, lednings- och uppföljningsprocesser.

Revisorerna har vid årets övergripande granskning ägnat särskild uppmärksamhet åt att diskutera hur nämndledamöter är delaktiga i arbetet med att följa upp den interna kontrollen såväl genom diskussioner om risker i verksamheten som genom val/komplettering av uppföljande kontroller.

Revisorernas övergripande intryck är att det finns ett behov av att ledamöter i nämnderna blir mer delaktiga i arbetet med att följa upp den interna kontrollen och får en större förståelse och kunskap om betydelsen av tillsynsdelen av den interna kontrollen. Med detta menar vi att nämnderna bör hitta arbetsformer där ledamöterna får möjlighet att tydligare blir delaktiga i arbetet med såväl riskbedömningar som val av uppföljande kontroller. En arbetsprocess som inte ska innebära att förvaltningars grundläggande förarbete reduceras.

Revisorernas bedömning är också att flera nämnders sätt att styra, leda och kontrollera sin verksamhet präglats av att kommunen från 2011 går i in en ny politisk organisation och även att kommunen under 2010 infört en ny resursfördelningsmodell. Tydligast har detta märkts i kultur- och utbildningsnämnden där revisorerna noterar en anmärkningsvärd resignation från nämnden i förhållande till sitt grundläggande uppdrag från kommunfullmäktige i viktiga styrningsfrågor. Revisorernas slutsats och bedömning är att spelregler och rutiner kring den nya resursfördelningsmodellen inte varit tillräckligt tydlig och förankrad inför 2010.

Från samtliga nämnder har revisorerna också noterat ett visst mått av besvikelse att inte den erfarenhet som byggts upp i nämnderna tillvaratagits inför 2011 i form av verksamhets- och ekonomisk planering

Utöver ovanstående vill revisorerna också särskilt lyfta fram de risker som noterats i överförmyndarnämnden såväl utifrån en mycket sårbar tjänstemannaorganisation som avsaknad av arbetsformer för att säkerställa den interna kontrollen. Här bedömer revisorerna att nämnden i dialog med kommunstyrelsen snarast bör lösa dessa frågor.

Längre fram i rapporten återges de intryck som revisorerna erhållit från respektive nämnd utifrån de träffar som genomförts.

2. Inledning

För att kunna ge underlag till kommunfullmäktiges ansvarsprovning granskar revisorerna årligen all verksamhet som bedrivs inom nämnders och styrelser verksamhetsområden.

För att uppfylla kravet på årlig granskning av all verksamhet arbetar revisorerna i Bengtsfors och deras sakkunniga biträde med nämnd- och kommunstyrelsebesök. Dessa besök förbereds genom frågeställningar som besvaras av respektive nämnd/styrelse och som följs upp genom dialog med nämnd och förvaltning samt med verifiering i tillräcklig omfattning. Den väsentliga inriktningen för granskningen är följaktligen nämndens självbedömning, dialogen mellan nämnd och revisorer samt revisorernas sammanfattning och analys. Granskningen utformas på så sätt att den ska kunna leda till en löpande självbedömning inom nämnderna.

Denna rapport är en sammanfattning av den information och de intryck som det sakkunniga biträdet från KPMG inhämtat och tolkat utifrån den dialog som skett med respektive nämnd och styrelsen. Underlaget består av anteckningar från både revisorernas möten med nämnder och kommunstyrelse och från den efterföljande analys som de förtroendevalda revisorerna genomfört.

3. Syfte

Övergripande granskning har flera syften där det första syftet är att revisorerna ska bedöma om styrelsen eller nämnden har skapat förutsättningar för en ändamålsenlig styrning och uppföljning. Denna granskningsuppgift följer direkt av Kommunallagens 9 kap. 9§ och av God revisionsred. Revisorerna ska för varje styrelse och nämnd granska och bedöma:

- **ändamålsenlighet:** om verksamheten efterlever och lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.
- **ekonomi:** om verksamhetens resultat och resurser står i ett rimligt förhållande till varandra
- **räkenskaper:** om verksamhetens ekonomiska redovisning upprättas i enlighet med lagstiftning och god redovisningssed, om den ger en rättvisande bild av tillståndet
- **intern kontroll:** om den kontroll som görs inom styrelser och nämnder är tillräcklig, dvs. om ledning och styrning, uppföljning och kontroll är tillfredsställande.

Ett andra syfte är att skapa ett underlag för revisorerna att bedöma väsentlighet och risk i verksamheterna som ett underlag för de fördjupningsprojekt som revisorerna genomför varje år.

Dessutom ser revisorerna ett stort värde i att varje år diskutera nämndledamöternas ansvar för verksamheten. Härigenom ges en möjlighet för ledamöterna i nämnder och styrelse att genom reflexion och självbedömning finna områden eller frågor som behöver utvecklas eller fördjupas.

4. Metod

De övergripande granskningarna har tidigare år utgått från att frågeformulär skickats till respektive ordinarie ledamot i nämnderna och kommunstyrelsen. I årets övergripande granskning

har inga individuella frågor skickats ut till ledamöterna. Istället har nämnderna och styrelsen samlat erhållit ett antal frågor som har anknytning till nämndernas och styrelsens ansvar. De förtroendevalda revisorerna har sedan, tillsammans med sakkunnigt biträde, träffat nämnderna och kommunstyrelsen tillsammans med representanter för respektive förvaltning för en genomgång och diskussion av svaren.

I de frågor som revisorerna skickat ut till nämnder och kommunstyrelse har revisionen utgått från sitt granskningsuppdrag enl. Kommunallagens 9 kap. 9§ och därför valt ut ett antal frågeställningar som vi anser särskilt viktiga för en kommunal nämnd eller styrelse.

Frågeformuläret har därför indelats i tre huvudområden; styrning och ledning, uppföljning samt intern kontroll. Frågeställningarna syftar till att på en övergripande nivå ge svar på följande frågeställningar:

- Är nämndens/styrelsens styrning, ledning och uppföljning tillräcklig för att säkerställa att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt?
- Har nämnden/styrelsen ett system för att säkerställa en god intern kontroll?

5. Resultat

I den nedanstående resultatredovisningen kommer vi att redovisa iakttagelser utifrån den dialog som fördes mellan nämnder/styrelse och revisorerna dels utifrån utskickade frågeställningar och dels utifrån andra aktuella frågor som diskuterades vid de gemensamma träffarna.

Ambitionen är inte att redovisa fullständigt för de diskussioner som förts med varje nämnd/styrelse utan att återge revisorernas viktigaste iakttagelser.

5.1 Kommunstyrelsen

Inledningsvis genomfördes en kortare uppföljning över de mest väsentliga områden som togs upp mellan revisorerna och kommunstyrelsen 2009. Detta berörde områden som gymnasieavtal, kvaliteten i den ekonomiska uppföljningen samt intern kontroll.

Revisorerna och kommunstyrelsen diskuterade också övergripande de intryck som revisorerna erhållit från sina träffar med verksamhetsnämnderna. Här togs särskilt frågan om hur den kommande nya politiska organisationen samt den förändrade resursfördelningsmodellen påverkat nämndernas arbetsätt och ansvarstagande 2010. Revisorerna lyfte fram att man noterat stora skillnader i de olika nämndernas ansvarstagande för sin budget. Särskilt noterades att kultur- och utbildningsnämnden inte ansåg sig kunna påverka vare sig den budgetram man erhållit eller hur den ska fördelas internt. Revisorernas slutsats är att spelregler och rutiner kring den nya resursfördelningsmodellen inte varit tillräckligt tydlig och förankrad inför 2010.

Kommunstyrelsen redovisade att man delvis hade gjort samma iakttagelser och att man haft särskilda kontakter med kultur och utbildningsnämnden i flera frågor.

Revisorerna redovisade också att man vid årets träffar lagt stor tonvikt vid nämndernas delaktighet i arbetet med att bedöma risker i sina verksamheter inom ramen för arbetet med att

följa upp den interna kontrollen. Revisorernas övergripande intryck från alla nämnder och även från kommunstyrelsens egen verksamhet, är att detta är ett generellt utvecklingsområde i kommunen. Inte minst att låta omvärldsbevakning påverka de uppföljande kontroller som bör göras varje år.

I detta sammanhang kunde revisorerna utifrån dialogen med styrelsen och de svar som erhöles på frågor notera att det även finns ett generellt utvecklingsbehov avseende styrelsen delaktighet och aktivitet gällande uppföljning av den interna kontrollen i sina egna verksamheter. Detta kan bl.a. avse gemensamma processer som löner, IT och ekonomi, men även kansliverksamhet osv.

Revisorerna och styrelsen diskuterade även ansvaret för uppsikt över såväl nämnderna som verksamhet som bedrivs i andra former t.ex. kommunala bolag eller kommunalförbund. Styrelsen redovisade att det fanns ett behov av att utveckla uppsikten avseende de kommunala bolagen. Styrelsen angav att arbetsmetoder skulle utvecklas och förbättras i den nya organisationen som träder i kraft från 2011.

Revisorerna informerade om att det finns en efterfrågan från de kommunala aktiebolagen om en ökad tydlighet från ägaren. Revisorerna ser det mot denna bakgrund som angeläget att kommunstyrelsen utvecklar såväl sin ägarstyrning som uppsikt.

I detta sammanhang togs även frågan upp om hur styrelsen följer upp verksamhet som bedrivs i kommunalförbund. Här framgick att det finns en komplexitet i frågan som berör kommunalförbundets status i förhållande till behovet av att förankra beslutsfrågor i hemkommunen innan beslut fattas i kommunalförbundet. Revisorerna lyfta fram att grundsyftet med ett kommunalförbund är att man överlämnar ansvaret för vissa verksamhetsfrågor och att reglering av förbundets befogenheter skall ske genom förbundsordning. Styrelsen och revisorerna diskuterade här svårigheterna som finns att balansera ett förbunds "bästa" mot hemkommunens "bästa". Revisorernas slutsats av diskussionen var att styrelsen bör fortsätta utveckla såväl rollen som företrädare för kommunen i förbundet som hur uppsikten av kommunalförbund bör hanteras.

5.2 Kultur- och utbildningsnämnden

Revisorernas möte med nämnden inleds med en uppföljning av föregående års övergripande granskning. Framförallt diskuteras genomförande av den förändrade skolorganisationen som beslutats av kommunfullmäktige. Här framkom att nämnden inte genomfört beslutade förändringar fullt ut. Den del som inte genomförts är förändrad ledningsorganisation. Den orsak som uppges är att den förändring som fullmäktige beslutat, enligt nämnden, skulle få allt för stor negativ påverkan på verksamheten.

Den diskussion som fördes mellan revisorerna och nämnden på detta område ledde vidare till en fördjupad diskussion om hur nämnden arbetat och framförallt uppfattat sin roll och sitt ansvar under 2010. Nämnden redovisade här att den nya resursfördelningsmodellen lett till att man känt sig låst och detaljstyrd från fullmäktige på ett negativt sätt.

Revisorernas bedömning är att nämnden uppvisade en resignation i dessa frågor som inte kan anses vara rimlig utifrån förutsättningarna. Revisorerna lyfter fram att nämnden bör ha ett ansvar både för att den beslutade budgeten fördelas och efterlevs i sin verksamhet och om det finns tydliga felaktigheter så bör nämnden återkomma till kommunfullmäktige med detta.

I den fortsatta dialogen framkom att nämnden hade ett stort mått av självkritik hur man lyckas inom flera områden. Nämnden bedömde att det fanns utvecklingsbehov såväl avseende målformuleringar som jämförelser över kvalitet och kostnader med andra kommuner.

Revisorerna lyfta också upp hur nämnden arbetar med att följa upp den interna kontrollen och extra tid ägnades åt att diskutera hur nämnden deltar i bedömningar av väsentlighet och risk samt val av uppföljande kontroller. Revisorernas bedömning var att nämnden och förvaltningen inte arbetade strukturerat utifrån en modell där ledamöter ges möjlighet att vara delaktiga i detta arbete.

Revisorerna och nämnden diskuterade även särskilt utvecklingen av verksamheten vid Bengtsgården. Nämnden redovisade att man försökt följa utvecklingen via utskottet. Vissa ledamöter gav uttryck för att man kände sig osäkra hur dåligt resultat/måluppfyllelse som egentligen fanns på Bengtsgården mot bakgrund av att ett stort antal elever lyckas bra på gymnasiet. Revisorerna redovisade att man i särskild granskning följt upp området och att den visade på utvecklingsbehov av styrning, ledning och uppföljning av verksamheten vid Bengtsgården. Revisorerna noterade också att med den utvecklingspotential som redovisades från gymnasienivå borde det finans goda förutsättningar att lyckas bättre även på grundskolenivå.

Avslutningsvis togs frågan om samverkan med socialnämnden upp. Nämnden redovisade att man inte ansåg att samverkan fungerade bra, utan att socialnämnden och dess förvaltning använde sekretessen som ett skäl till att inte samverka.

Revisorernas bedömning är att det är väsentligt att båda nämnderna med dess förvaltningar är aktiva för att utveckla samverkan.

5.3 Samhällsbyggnadsnämnden

Revisorernas träff med nämnden inleds med att nämnden redovisar dagsläget i verksamheten och viktiga händelser under året.

Här redovisar nämnden att man under de senaste åren fått samma budget trots kostnadsökningar i verksamheten. Detta har fått till följd att man tvingats reducera verksamhet och personal. Nämnden anser ändå att man klarat en bra verksamhet.

En del av verksamheten som inte fungerat tillfredsställande enligt nämnden är investeringsverksamheten. Här har inte alla planerade investeringar kunnat genomföras. De orsaker som tas upp för detta är avsaknad av personal och kompetens såväl för planering som genomförande av verksamheten.

Nämndens övergripande styrningen och ledningen är en fråga som revisorerna och nämnden diskuterat tidigare flera gånger. Nämnden bedömer att det har skett en utveckling, men att det återstår arbete inom flera områden. Detta avser såväl målformuleringar som kvalitetssäkring. Inom vissa verksamheter har man dock kommit längre exempel på detta är t.ex. lokalvården. Revisorerna poängterar att det är väsentligt att nämnden fortsätter arbetet med att utveckla dessa områden. Kvalitetssäkring och kostnadsjämförelser kan t.ex. ske genom deltagande i olika jämförelseprojekt.

Revisorerna och nämnden diskuterar även hur det nya resursfördelningssystemet påverkat nämndens planering och interna budgetprocess. Här redovisas att detta inte påverkat nämnden, utan man arbetat vidare utifrån tidigare rutiner. Däremot uppger nämnden att man anser det vara en brist att nämnden kunskap och erfarenhet inte tas tillvara inför bytet av politisk organisation. Nämnden redovisar att man inte deltagit i budgetarbete inför 2011 el. något annat planeringsarbete.

Nämnden redovisar också en övergripande ekonomisk prognos för helåret. Här förväntas ett underskott mot budget där en viktig orsak är den snörika vintern förra året. Nämnden redovisar också att fjärrvärmeverksamheten prognostiserar ett underskott. Den orsak som anges för denna verksamhets underskott är att man har stora uppbyggnadskostnader som inte möts av tillräckliga intäkter. Nämnden tar också upp frågan om att kommunens internränta ligger högre än finansräntan.

Avslutningsvis diskuterar revisorerna och nämnden hur arbetet med att följa upp den interna kontrollen bedrivs. Nämnden redovisar här att man gjort en inventering av väsentliga verksamhetsområden och en bedömning av risker via en utbildningsinsats. Utifrån detta arbete får man sedan ta del av förvaltningens förslag till uppföljande kontroller. Här har nämnden möjlighet att påverka vilka kontroller som ska.

Revisorernas bedömning är att den kartläggning som skett av väsentliga verksamhetsområden mycket väl kan genomföras med längre mellanrum. Däremot är det viktigt att riskbedömningen förnyas varje år och att t.ex. omvärldsbevakningen tas in i denna riskbedömning.

5.4 Socialnämnden

Det gemensamma mötet inleds med en uppföljande diskussion kring de frågor som var i fokus föregående övergripande granskning. Framförallt gällde detta den dåvarande ekonomiska situationen med ett stort underskott och osäkerheter i prognoser.

Nämnden redovisar att man tycker man har bättre kontroll idag, men att kvaliteten i den ekonomiska kontrollen inte blir lika bra när förvaltningen inte har en egen ekonom t.ex. sker ingen uppföljning per enhet på det sätt som nämnden önskar.

Ett problemområde föregående år var kostnader för försörjningsstödet, här redovisar nämnden att det finns en trend till att kostnadsutvecklingen minskar.

Den ekonomiska prognosen för 2010 visar dock också på underskott. Här redovisar nämnden att det främst beror på underbudgetering av LSS verksamhet samt ökat antal placeringar av barn och ungdomar.

När det gäller kontakter med kommunstyrelsen kring den ekonomiska utvecklingen uppger nämnden att allt för mycket skett via informella kontakter. Revisorerna har tidigare påtalat detta och nämnden redovisar nu viss självkritik på området. Man uppger dock att man blivit bättre på slutet.

Gällande nämndens styrning och ledning i övrigt anser nämnden att det utvecklats under hela mandatperioden och att man idag har god kontroll på verksamheterna. Den nya resursfördelnings-

modellen har inneburit att man fått mer resurser till äldreomsorgen, vilket enligt nämnden varit nödvändigt.

Revisorerna ställer även mer allmänna frågor kring styrning, ledning och uppföljning. Här uppger nämnden att man utvecklat sin styrning genom att ange färre mer konkreta mål än tidigare. För att säkra kvaliteten i verksamheten uppger nämnden att man har ett fastställt kvalitetsledningssystem samt att man arbetar med brukarenkäter.

Beträffande intern kontroll anger nämnden att man årligen fastställer planer för att följa upp den interna kontrollen. Nämnden känner att man är delaktig i såväl riskbedömningar som resultatet av kontrollerna. Revisorerna påtalar vikten av att händelser i omvärlden tas in i bedömningen av väsentlighet och risk.

5.5 Överförmyndarnämnden

Den årliga granskningen 2009 genomfördes via dialog med överförmyndarnämnden kring väsentliga styrnings- och ledningsfrågor. Bakgrunden till att nämnden inte tidigare fått frågor på samma sätt som övriga nämnder har varit att frågorna främst varit anpassade utifrån de övriga nämndernas förutsättningar.

I år har den övergripande granskningen utgått ifrån att nämnden fått del av ett antal frågeställningar för att gemensamt diskutera innan sammanträffandet med revisorerna. Inriktningen har sedan varit att vid mötestillfället, med utgångspunkt från frågeställningarna, gemensamt diskutera nämndens förutsättningar för styrning, ledning och kontroll, samt vilka risker som kan finnas för att klara uppdragen på ett tillfredställande sätt.

Tonvikten i sammanträffandet mellan revisorerna och nämnden kom att ligga på arbetet med att följa upp den interna kontrollen samt den sårbarhet som finns i nuvarande organisation.

Till nämnden finns idag en tjänsteman som stöd till ca 25 %. Tjänsten är en delad tjänst med skuldrådgivning och av dialogen framkommer att arbetet med överförmyndarverksamheten upptar mer tid än budgeterad. Revisorerna kan konstatera att det saknas ersättare för tjänstemannen, vilket i sig leder till en betydande sårbarhet och risker gentemot brukare och andra. Ordförande tar ett visst ansvar vid frånvaro, men uppger sig inte kunna klara att handlägga ärenden. Nämnden redovisar att man tagit upp frågan, men att det hittills inte skett någon förändring. Revisorerna konstaterar dock att frågan inte kommunicerats formellt med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Vid föregående års övergripande granskning kunde revisorerna konstatera att nämnden behövde utveckla flera styrnings- och ledningsprocesser för att kunna säkerställa verksamheten. Nämnden redovisar att man startat upp ett arbete för att kunna följa upp den interna kontrollen. Detta arbete ska enligt nämnden blivit stoppat av kommunledningen med hänsyn till den nya organisationen i kommunen. Något som revisorerna finner mycket anmärkningsvärt.

Det samma redovisar nämnden gällande övriga frågor kring utveckling och förbättring avseende system för att styra och följa upp verksamheten.

Revisorerna påtalar att detta arbete bör omgående fortsätta.

I övrigt redovisas inga stora förändringar av verksamheten från nämnden.

5.6 Valnämnden

Mot bakgrund av verksamhetens karaktär har inte valnämnden tillställts samma frågeunderlag som de övriga nämnderna. Istället utgick dialogen mellan revisorerna och företrädare för nämnden ifrån ett antal frågeställningar som revisorerna särskilt förberett för detta tillfälle.

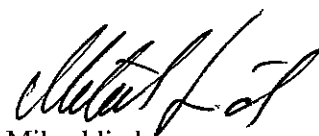
Revisorerna och nämnden diskuterar hur förberedelser och planering skett inför det val som anordnades 2010. Nämnden redovisar att startskottet skedde genom en uppföljning av de erfarenheter som gjordes vid EU-valet.

Nämnden och revisorerna diskuterar sedan hur genomförande av valet skett, hur valpersonal rekryterats, vilka krav som ställs på dessa, förberedelser i form av röstkort och utplacering i vallokaler samt även hur valet görs tillgängligt för alla.

Revisorerna bedömning utifrån samtalet är att planering och genomförande skett på ett ändamålsenligt sätt. De områden som revisorerna särskilt bedömer att valnämnden bör följa upp är hur tillgänglighet skett för svaga grupper t.ex. boende vid äldreboenden samt hur efterlevnad skett av hur valsedlar utplacerats i de olika vallokalerna.

Revisorerna trycker också avslutningsvis på vikten av att valnämnden gör en egen uppföljning och analys av sitt arbete medan valet är aktuellt. Särskilt mot bakgrund av att det blir nya ledamöter från nästa år.

Karlstad dag som ovan



Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor