
Revisionsrapport
***Granskning av
nämndernas
ansvarsutövande 2011***

Trosa kommun

*Inger Kullberg
Cert. kommunal revisor
Marie Lindblad
Februari 2012*



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2	Bakgrund och revisionsfråga	1
2.1	Syfte, metod och revisionsfråga	1
3	Revisionskriterier	2
4	Granskningsresultat	2
4.1	Styrande dokument	2
4.1.1	Iakttagelser och bedömning	3
4.2	Kommunstyrelsen	3
4.2.1	Iakttagelser och bedömning	4
4.3	Humanistiska nämnden	4
4.3.1	Iakttagelser och bedömning	5
4.4	Kultur- och fritidsnämnden	5
4.4.1	Iakttagelser och bedömning	5
4.5	Vård- och omsorgsnämnden	5
4.5.1	Iakttagelser och bedömning	6
4.6	Samhällsbyggnadsnämnden	6
4.6.1	Iakttagelser och bedömning	7
4.7	Teknik- och servicenämnden	7
4.7.1	Iakttagelser och bedömning	7
4.8	Miljönämnden	7
4.8.1	Iakttagelser och bedömning	7
4.9	Intern kontroll	7
4.9.1	Iakttagelser och bedömning	8

1 Sammanfattning och revisionell bedömning

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att Trosa i huvudsak är en väl fungerande kommun. Nämnderna har god kontroll över både ekonomisk utveckling och verksamhetsfrågor.

Kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt och agerar vid behov gentemot nämnderna. Bolagsstyrningen har skett genom nya ägardirektiv till bostadsbolaget, samt kontinuerlig kontakt med styrelsen, vilket vi bedömer som tillräckligt.

Strukturen på nämndernas mål varierar, en del anger kundtillfredsställelse som mål, ett par nämnder sätter mål som redan finns i lagstiftningen, medans någon anger nämndens ambitionsnivå. Det är positivt att det pågår ett utvecklingsarbete för att förbättra arbetet med att utforma mål för verksamheterna, det behövs.

En fungerande internkontroll kan fungera som en garant för att risker minimeras och förebyggs. Samtliga nämnder har antagit internkontrollplaner vilket är positivt. De är till delar enhetligt utformade och avser i huvudsak administrativa processer. Vi förordar att internkontrollplanerna ska omfatta verksamhets specifika processer och kontrollmoment. Detta är ett område som kan utvecklas.

Den sammanfattande revisionella bedömningen är att kommunstyrelsen och nämnderna styr verksamheten utifrån kommunfullmäktiges mål och utifrån god ekonomisk hushållning.

2 Bakgrund och revisionsfråga

Kommunens revisorer ska varje år uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för nämnder och styrelser samt enskilda ledamöter i dessa. För att möjliggöra bedömningar och skapa en tydlig grund för dessa anger kommunallagen att all verksamhet i kommunen ska granskas årligen.

En viktig del i den årliga granskningen är att bedöma om nämndens ansvarsutövande är tillfredsställande. Med ansvarsutövande avses nämndens aktiva åtgärder för att styra, följa upp och kontrollera verksamheten. Ett effektivt ansvarsutövande förutsätter att det finns rutiner som stödjer nämnden i deras arbete.

De förtroendevalda revisorerna i Trosa kommun har gett PwC, Kommunal Sektor, i uppdrag att genomföra en granskning av ansvarsutövandet.

2.1 Syfte, metod och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att få en tydlig bild av hur väl styrningen fungerar samt att få en bild av hur nämnden/styrelsen styr och följer upp verksamheten.

Den övergripande revisionsfråga som besvaras är:

Styr nämnderna verksamheten utifrån kommunfullmäktiges mål och utifrån god ekonomisk hushållning?

Granskningen omfattar följande områden:

- Nämndernas följsamhet mot reglemente och kommunfullmäktiges mål
- Nämndernas verksamhetsansvar
- Internkontroll
- Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Granskningen har genomförts genom

- Under året har kommunstyrelsen och företrädare för följande nämnder besökt revisionen; humanistiska nämnden, vård- och omsorgsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden. Diskussioner har då förts kring måluppfyllelse, aktuella frågor, intern kontroll med mera.
- Granskning av nämndernas styrdokument och granskning av nämndernas protokoll
- Intervjuer med kommunchef, ekonomichef och samtliga produktionschefer.

3 Revisionskriterier

Revisionskriterier är det underlag som revisorernas bedömningar grundas på. I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (1991:900)
- Kommunfullmäktiges fastställda reglementen för styrelse och nämnder
 - Fastlagd kurs för Trosa kommun
 - Kommunfullmäktiges övergripande mål 2011
 - Strategier för att nå KF`s övergripande mål
 - Mål för kommunstyrelsen och respektive nämnd

4 Granskningsresultat

4.1 Styrande dokument

I Trosa finns det förhållandevis få styr- och policydokument av övergripande natur. Det som påverkar styrningen i hög grad är ”Fastlagd kurs för Trosa kommun” som antogs 1991 då kommunen bildades. Den är väl känd i verksamheten både bland politiker och förvaltningar. Den omfattar såväl inriktning som ”spelregler” mellan politik och förvaltning.

Därutöver finns reglementen som fastslagits av kommunfullmäktige. Det finns också ett antal riktade handlingsplaner, riktlinjer, policy, föreskrifter etc, vilka inte omfattats av denna granskning.

Budget med flerårsplan är styrande för verksamheten, den följs upp till delar i samband med delårsbokslut och helheten följs upp i samband med bokslut. I budgetdokumentet finns Kommunfullmäktiges sex övergripande strategiska mål samt 35 mål som riktas till olika nämnder. Därutöver finns nämndernas mål för respektive verksamhet.

Det pågår ett arbete med att revidera och utveckla målen.

Utöver dessa traditionella dokument finns, GPF, ”Gemensamma planeringsförutsättningar”. Det är demografiska beskrivningar och prognoser för kommunen. Denna ligger till grund för fördelning av kommunstyrelsens buffert. Nämndernas budget kan under budgetåret korrigeras om det är motiverat utifrån förändringar i demografin.

4.1.1 Iakttagelser och bedömning

Vi uppfattar att ”Fastlagd kurs för Trosa kommun” är det som till stora delar styr kommunen tillsammans med budgetens mål. Vi bedömer det som positivt att styrdokument och reglementen är tydliga och enkelt utformade samtidigt som de täcker det kommunala uppdraget.

4.2 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens särställning markeras i kommunallagen 6 kap §1 varav framgår ”Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i kommunallagen 3 kap §17 och §18...”

Det ovan nämnda innebär att kommunstyrelsen har ansvar att bereda ärenden inför kommunfullmäktige, men nämnderna är själva ansvariga gentemot fullmäktige. Uppsiktsplikten är begränsad till att göra påpekanden samt lämna råd och anvisningar.

Det finns fyra mål upprättade för kommunstyrelsens verksamhet, som ligger i linje med fullmäktiges.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt omfattar både verksamheten och det ekonomiska utfallet. Av protokoll från kommunstyrelsen framgår att de följer upp ekonomin efter första kvartalet, samt vid delårsbokslut och bokslut.

I samband med prognosen efter första kvartalet uppmanades Vård- och omsorgsnämnden inkomma med en redovisning av vidtagna åtgärder med anledning av ett prognostiserad överskridande.

Under året har Kommunstyrelsen behandlat frågan om ägardirektiv för Trobo vid två tillfällen. Därutöver har presidierna för KS och Trobo haft sex möten, vilka inte protokollförts, men muntligen återrapporterats till KS.

Styrelsen har i slutet av året antagit rutiner för uppföljning av investeringsprojekt, samt följt utfallet från de större pågående projekten.

Kommunstyrelsens och kommunledningen ger intryck av att ha ett ändamålsenligt arbetssätt. Det råder en positiv samarbetsanda.

4.2.1 Iakttagelser och bedömning

Vi bedömer att den goda samarbetsandan bidrar positivt till kommunens utveckling och effektivitet.

Kommunstyrelsen har genom sitt agerande gentemot vård- och omsorgsnämnden samt i förhållande till investeringsprojekten utövat sin uppsiktsplikt.

Arbetsättet att fördela medel under året beroende på demografi och andra förutsättningar är ett sätt att styra verksamheterna, vilket vi ser positivt på.

Kommunstyrelsen följer den ekonomiska utvecklingen vid tre tillfällen under året. Detta anser vi vara tillräckligt då ekonomichefen löpande följer kostnadsutvecklingen och informerar styrelsen som därmed kan vidta åtgärder vid behov.

Styrningen av bolagen sker på ett ändamålsenligt sätt. Vi rekommenderar dock att det av kommunstyrelsens protokoll framgår att man fått information.

4.3 Humanistiska nämnden

Humanistiska nämnden ansvarar för skolverksamheten och individ- och familjeomsorgen.

Flera av Kommunfullmäktiges mål omfattar direkt nämndens verksamhet, vilka också följts upp i delårsbokslutet.

De mål som nämnden antagit för individ- och familjeomsorgsverksamheten ligger i linje med KF:s mål och gällande lagstiftning. Målen för skolverksamheten anger en tydlig ambitionsnivå och målsättning.

Individ- och familjeomsorgen har sedan några år haft kostnader som väsentligt understiger budget och standardkostnaden (den kostnad som i jämförelse med riket är motiverat med utgångspunkt från socioekonomiska förhållanden).

Nämnden har under året kunnat verkställa alla gynnande beslut inom tre månader.

Under året har ett antal ensamkommande flyktingbarn tagits emot.

De granskningar revisionen gjort under året visar att de relativt låga kostnaderna för verksamheten inte beror på att verksamheten underlåter att göra det som åligger dem. Istället har granskningarna visat att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att god ordning råder.

Skolverksamheten har under året fått många nya rektorer. Skolverksamheten redovisar ett budgetöverskridande för år 2011. De prognoser som nämnden lämnade vid kvartalsuppföljning och delårsrapport har överskridits. De ökade kostnaderna beror på omställningskostnader för personal, för högt räknade volymprognoser i verksamheterna samt skolskjutskostnader. Av nämndens

protokoll framgår inte om några åtgärder för att minska underskottet har aktualiserats.

Under året har nämnden infört nattomsorg och arbetat med implementering av ny skollag och nya läroplaner.

4.3.1 Iakttagelser och bedömning

Nämnden har följt IFO-verksamheten under året. Verksamheten har haft kostnader som ligger under budget.

De mål som nämnden antagit för individ- och familjeomsorgen återfinns i lagstiftningen och anger inte nämndens ambitionsnivå. Vår bedömning är att nämndens mål inte tillför styrningen något.

Vi bedömer att målen för skolverksamheten anger en tydlig ambitionsnivå. Nämnden har följt skolverksamheten under året. Nämnden behöver dock följa det ekonomiska utfallet mer kontinuerligt än tre gånger per år. Detta är särskilt viktigt då verksamheten nu behöver hitta en balans mellan kostnader och tillgängliga resurser.

4.4 Kultur- och fritidsnämnden

Nämndens ansvarsområde är just kultur- och fritidsverksamhet, i reglementet finns närmare definierat vad som avses. I Kommunfullmäktiges mål finns inte något som är direkt riktat mot kultur- och fritidsverksamhet, förutom öppettider i simhallen. Det finns ett nämnds specifikt mål, att brukarna ska vara mer nöjda än förevarande år.

Speciella satsningar under året har bl a varit ett tillskott av medel till Ungdomens hus och till biblioteksverksamheten.

Under året har nämnden hållit sig informerad om verksamheten genom olika informationspunkter på sammanträdena. Det har främst varit Ungdomens hus, Häradsvallen, Safiren och biblioteksutveckling.

Ekonomiskt har nämndens verksamhet inte överskridit budgeten.

4.4.1 Iakttagelser och bedömning

Nämndens verksamhet är inte lagstyrd, sånär som på biblioteken. Verksamhetens kvalitet och utbud kan ha en påverkan på kommunens attraktionskraft för de som bor eller kommer att bo i Trosa. Nämnden håller sig informerad om verksamheten. Vi uppfattar att den politiska styrningen av verksamheten är svag, i vart fall är den inte spårbar i dokument och handlingar.

4.5 Vård- och omsorgsnämnden

Nämndens ansvarsområde omfattar insatser till äldre och funktionshindrade samt kommunala arbetsmarknadsinsatser. Det är en verksamhet som har en stor ekonomisk omslutning och som berör många medborgare.

Nämnden har antagit mål för verksamheten utöver de som Kommunfullmäktige antagit. Nämndens mål ligger i linje med fullmäktiges och med gällande lagstiftning, men de är inte konkreta eller mätbara.

Under de senaste åren har antalet äldre med behov av insatser och personer med funktionshinder ökat. Detta beror delvis på inflyttningen i kommunen.

Redan efter första kvartalet prognostiserades ett överskridande av budgeten. Till del kompenseras nämnden genom tillägg utifrån GPF – i samband med delårsbokslutet.

Nämnden har genomlyst verksamheten i syfte att identifiera möjligheter till effektivisering. Denna genomlysning blev klar under hösten, men förändringar genomfördes efterhand. Det har resulterat i minskad kostnadsökning.

En särskild satsning har gjorts för att permanenta ett projekt med inriktning mot rehabilitering i hemmet.

Vård- och omsorgsnämndens presidium har besökt revisionen vid två tillfällen och då redovisat vilka åtgärder de avser att vidta med anledning av överskridanden. Nämnden har också i oktober redovisat åtgärderna för Kommunstyrelsen.

4.5.1 Iakttagelser och bedömning

Nämnden har under året vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med överskridanden, vår bedömning är dock att det kunde ha skett tidigare, då prognosen redan efter mars månad visade på ett överskridande.

De mål som nämnden antagit som avser omsorgstagarna återfinns i lagstiftningen och anger inte nämndens ambitionsnivå. Vår bedömning är att de nämndspecifika målen inte tillför styrningen något eller tydliggör nämndens ambitionsnivå.

4.6 Samhällsbyggnadsnämnden

Nämndens ansvarsområde är att utifrån den av fullmäktige fastställda översiktsplanen handha detaljplaner etc. Nämnden har också ansvar för räddningstjänsten, som köps från Nyköping, vilket regleras i särskilt avtal. Ett annat uppdrag som åligger nämnden är bostadsanpassning för funktionshindrade.

Kommunfullmäktige riktar ett av sina mål till Samhällsbyggnadsnämnden, att kommunen ska växa med 150 invånare/år. Något som inte uppnås, men under en tio-årsperiod är ökningen 130 invånare/år. Nämndens eget mål berör nöjdhet med servicen.

Under året har nämnden behandlat ett stort antal ärenden rörande detaljplaner och bygglov.

Kostnader för bostadsanpassning är svåra att prognostisera då det inte är möjligt att förutse vilka behov som uppkommer.

4.6.1 Iakttagelser och bedömning

Nämnden är till sin karaktär en myndighetsnämnd och har i linje med det hanterat ett stort antal ärenden. Att nämnden har en god service har stor betydelse för inflyttning till kommunen, det är därför relevant att nämndens mål berör detta.

4.7 Teknik- och servicenämnden

Nämndens ansvarsområde omfattar de tekniska verksamheterna (VA, gata, park, avfall), underhåll och förvaltning av kommunens fasta egendom, drift av idrotts- och fritidsanläggningar samt kost- och städverksamheten. Nämnden bedriver ingen egen teknisk verksamhet utan upphandlar denna genom en beställarfunktion.

Kommunfullmäktiges mål för verksamheten omfattar både mål avseende medborgarnas grad av nöjdhet med verksamheten samt hur stort det planerade underhållet ska vara. Nämndens egna övergripande mål har ett brukar-/kundperspektiv.

Under året har investeringsprojekt blivit dyrare än beräknat. Detta har föranlett att nya rutiner tagits fram för löpande rapportering av investeringsprojekt.

Den granskning revisionen gjort under hösten visar att teknik- och servicenämnden har en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av investeringsprojektet Safiren.

4.7.1 Iakttagelser och bedömning

Teknik- och servicenämnden hade inledningsvis inte riktigt bra kontroll över investeringsprojekten. Detta är nu åtgärdat med nya rutiner.

4.8 Miljönämnden

Enligt reglementet har nämnden ansvar för prövning och tillsyn enligt ett antal lagrum, bl a livsmedelslagen och alkohollagen.

Nämnden har antagit tillsynsplaner för nämnda områden. Påfallande många ärenden som handlagts av nämnden rör serveringstillstånd.

Kommunfullmäktige har inte något specifikt mål riktat till Miljönämnden. Det nämndspecifika mål som finns i budgetdokumentet rör nöjdheten med servicen. I tillsynsplanerna finns detaljerade verksamhetsmål.

4.8.1 Iakttagelser och bedömning

Nämndens ansvarsområde styrs till stor del av lagstiftning och det finns litet utrymme för nämnden att själv påverka dess innehåll utöver vad gäller service och bemötande.

4.9 Intern kontroll

Enligt kommunallagen kap 6 §7 åläggs nämnderna att se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Syftet med intern kontroll är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att allvarliga fel begås. Med begreppet intern kontroll

avses nämndernas bestämmelser om bl.a. fördelning av ansvar och befogenhet, systematiskt ordnade interna kontroller av organisationens verksamhet, redovisningssystem och administrativa rutiner. Ett sätt att få systematik i den interna kontrollen är att upprätta internkontrollplaner.

Alla nämnder har antagit internkontrollplaner. De är upprättade på ett likartat sätt. De innehåller en kartläggning av risker, samt en bedömning av hur stor risken är att det ska inträffa och en bedömning av vilka konsekvenser det skulle få. Planerna är antagna i början av året, och följs upp i slutet av året eller i början av nästkommande år. Med ett undantag löper nämndernas internkontrollplaner under kalenderåret.

Samtliga planer innehåller moment som rör sammanträdesrutiner, ekonomi, ärendehantering och uppföljning. Nämnderna har sedan att göra bedömning av risker som är specifika för den egna verksamheten. Detta har inte gjorts på ett enhetligt sätt.

Det finns exempel på att personal involverats i riskanalysbedömningen.

4.9.1 Iakttagelser och bedömning

Vi bedömer det som positivt att alla nämnder antagit internkontrollplaner. De innehåller i huvudsak väsentliga områden. Vi vill dock lyfta att det även är viktigt att nämnderna gör riskbedömningar för de områden som är verksamhetsspecifika. Vi rekommenderar också ett mer enhetligt arbetssätt kring de verksamhetsspecifika områdena.

Vi ser det som positivt att involvera medarbetare i riskanalyserna.

Ange datum

Ange namn

Projektledare

Ange namn

Uppdragsledare