



Svedala kommun

**Övergripande granskning 2011
Revisionsrapport**

KPMG AB
2011-08-25
Olof Eriksson

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	1
2.1	Syfte och genomförande	1
2.2	Risk- och väsentlighetsanalys	2
3.	En reviderad styrmodell	3
4.	Intern kontroll	4
5.	Nämnderna	5
5.1	Valnämnd	5
5.2	Överförmyndarnämnd	6
6.	Bygg- och miljönämnden samt myndighetsnämnden för socialtjänst och skola	7
7.	Kommunstyrelsen	8
8.	Beredningarna	9

1. Sammanfattning

Revisionen granskar årligen all verksamhet. En del i detta är den övergripande granskningen som de förtroendevalda revisorerna och KPMG genomför i dialogmöten med representanter för fullmäktiges beredningar, nämnder, kommunstyrelsen samt verksamhetschefer. Dialogen har genomförts med stöd av ett antal frågeställningar om målen för uppdragen och de risker som identifieras som hinder för måluppfyllelse och för styrningen och kontrollen av en fungerande verksamhet.

Det finns enligt våra intervjuer i stor utsträckning en uppfattning om en fungerande och öppen organisation och verksamhet, men också frågeställningar som handlar om att den politiska omorganisationen måste färdigställas vad gäller ramverket liksom arbetet med styrning och effektivisering av ärendeprocesserna. Vi rekommenderar kommunen

- att arbetet med den interna kontrollen måste prioriteras och lyftas fram som en del i den normala dagliga verksamheten
- att följa upp och effektivisera budgetprocessen med de eventuella samrådsformer som detta kan kräva för en god kommunikation mellan olika instanser
- att fortsatt se över hela ärendeprocessen vad gäller de olika politiska organens samband och uppgifter
- att fortsätta utvecklingen av mål, uppföljning och utvärdering i ett sammanhållet system

2. Inledning

På uppdrag av Svedala kommuns revisorer har KPMG tillsammans med revisorerna genomfört en övergripande granskning av nämnderna och kommunstyrelsen liksom kommunfullmäktiges beredningar. Utgångspunkten för granskningen är kommunallagen 9 kap. 9 § som förutsätter att all verksamhet granskas årligen. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är upprättade enligt gällande lagstiftning och ger en rättvisande bild samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

2.1 Syfte och genomförande

Den årliga granskningen innebär att revisorerna följer, granskar och prövar ledningen, styrningen och uppföljningen av den samlade kommunala verksamheten som nämnder och förvaltningar utövar för att nå de mål som bland annat beslutats av fullmäktige.

Syftet med granskningen är att ge en översiktlig bild av nämndernas och styrelsens egenkontroll av verksamhetens resultat och måluppfyllelse. Har styrelsen och nämnder skapat förutsättningar för tillräcklig styrning och uppföljning? Har verksamheten en god struktur och finns det inbyggda kontroller i arbetet? Dessa frågeställningar utgör underlag för revisionens ansvarsprövning. Ett

ytterligare syfte med den övergripande granskningen är att verka för en förbättrad styrning och bidra till en årlig självbedömning i nämnder och förvaltningar.

Granskningen har genomförts i dialogmöten mellan revisionen och respektive presidium samt verksamhetschefer. Föregående år har mötena skett med stöd av en i förväg utsänd enkät för med självbedömning av styrnings- och ledningsprocesser.

I år har revisionen istället valt att som underlag för dialogen utgå från några givna frågeställningar. Dessa frågor har handlat om vilka mål man arbetar efter och vilka faktorer som är viktiga för att uppnå satta mål, vilka riskerna är för att uppdraget inte lyckas, hur man skaffar sig kunskap om en fungerande verksamhet samt hur kan man påverka för en högre måluppfyllelse.

2.2 Risk- och väsentlighetsanalys

Revisorerna följer löpande under året verksamheten dels genom kommunikation med beredningar, nämnder och styrelse, dels genom att ta del av de grundläggande dokumenten och det löpande flödet av ärenden och beslut. Genom detta och den övergripande granskningen bildas underlag för en bedömning av risk och väsentlighet och planeringen av de fortsatta granskningsinsatserna.

Riskerna bedöms utifrån följande matris. Varje risk bedöms utifrån sannolikheten att den inträffar samt den påverkan den i så fall har på kommunen. Dialogen med företrädare för beredningar, nämnder och verksamhet och deras bedömning av risker i uppdraget är viktig för förståelsen av de förutsättningar och faktorer som måste vägas in i bilden.

		Påverkan				
		Obetydlig	Mindre	Medel	Allvarlig	Katastrofal
Sannolikhet	Nästan säker	Hög	Hög	Extrem	Extrem	Extrem
	Trolig	Medel	Hög	Hög	Extrem	Extrem
	Medel	Låg	Medel	Hög	Extrem	Extrem
	Mindre sannolik	Låg	Låg	Medel	Hög	Extrem
	Osannolik	Låg	Låg	Medel	Hög	Hög

3. En reviderad styrmodell

Svedala har sedan 1999 haft en organisation som inte utgörs av den traditionella styrformen med ett antal facknämnder. Den valda alternativa styrmodellen har siktet inställt på att dels stärka medborgardeltagande och medborgarengagemang, dels stärka fullmäktiges roll samt dels låta en och samma politiska nivå ansvara för verksamhet och drift. Detta innebär att kommunstyrelsen verkställer merparten av verksamheten utom den som har en mer direkt anknytning till myndighetsnämndernas egna beslutsprocesser. Valnämnd och förmyndarnämnd är små och ur ett samlat styrningsperspektiv mer udda i sammanhanget.

Från och med den 1 jan 2011 har styrmodellen justerats. Enligt kommunens information innebär detta att dels blåsa nytt liv i det som har fallit i glömska, dels att hitta nya former för det som inte har fungerat. Utvecklingen har enligt informationen följande övergripande mål utan inbördes rangordning:

- Att stärka kommunfullmäktige ytterligare
- Att tydliggöra det politiska ansvaret
- Att utveckla medborgardialogen

Beredningarna

Fullmäktiges utskott har bytt namn till beredningar i enlighet med kommunallagens beteckning.

Vidare har strukturen för beredningarna delvis omformats och de är nu fem istället för de tidigare sex utskotten. Beredningarna har en central roll i organisationen genom att de har ansvaret för att lägga förslag till budget för olika verksamhetsområden som är knutna till respektive beredning samt genom att de har ansvaret för att formulera målen för verksamheten.

En nyhet i den reviderade styrmodellen är också att det ska finnas en samordningsgrupp för frågor som berör mer än en beredning. Utöver fullmäktiges och beredningarnas presidier ingår också kommunstyrelsens presidium.

Målstyrning

Tidigare styrning genom uppdragsbeskrivningar ned till enhetsnivå finns inte längre. Istället ska vad vi kan se, kommunens budget 2011-2013 vara styrande med en målstyrning som indelas i följande rubriker: Tillgänglighet, trygghet, delaktighet och information, effektivitet samt samhällsutveckling. Indelningen baseras på Sveriges kommuner och landstings projekt ”Kvalitet i korthet”.

Budget

I den tidigare modellen har inte nämnderna haft ett eget budgetansvar. Revisionen har tidigare påtalat detta med hänvisning till kommunallagens bestämmelser om att en budget måste fastställas för varje nämnd. I budgeten för 2011-2013 har bygg- och miljönämnden fått en egen

budget för tillsynsplanen och myndighetsnämnden för socialtjänst och skola har fått en budget för köp av tjänster.

Måluppfyllelse

En av de viktigaste delarna i kedjan mål-resurser-verksamhet-resultat-uppföljning är uppföljning och utvärdering av det resultat som åstadkommit. Vilken grad av måluppfyllelse har nåtts och vad beror det på att man nått ett så bra resultat eller vice versa? Det senare är naturligtvis väsentligt för att värdera målen och i vilken utsträckning är de realistiska i förhållande till de resurser som verksamheten förfogar över. Ur ett revisionsperspektiv kan det handla om att identifiera risker och ”flaskhalsar” som kan hindra en god måluppfyllelse.

Tanken med den indelning för målstyrningen som valts med Kvalitet i korthet, är vad vi förstår också att kunna göra jämförelser med andra kommuner och deras resultat.

Verkställighet och uppföljning

Kommunstyrelsen har ansvaret för verkställigheten av de mål och uppgifter som fullmäktige och författningar anger. Det handlar om att verksamheterna är effektiva när det gäller att uppfylla målen med de tillbuds stående resurserna. En god uppföljning och rapportering från verksamheten till kommunstyrelsen är därför viktig. Beredningarna har, som vi uppfattar det, primärt inte detta ansvar utan ska rikta sin uppmärksamhet mot medborgarna, deras uppfattning om kvalitet och tillgång till verksamheternas tjänster. För att förstå detta behöver beredningarna emellertid också kunskap om sina respektive områden. Enligt kommunfullmäktiges arbetsordning har beredningarna därför ansvar för att följa och utvärdera den verksamhet som hör till respektive utskotts uppgiftsområde.

4. Intern kontroll

Kommunstyrelsen och nämndernas egen bedömning av sin verksamhet bör bland annat ske via uppföljning av den interna kontrollen. Reglementet för intern kontroll är fastställt av kommunfullmäktige 1995 och har inte förändrats eller anpassats till den organisation som gällt från 1999. Som upprepade gånger påpekats av revisionen framgår av reglementet att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för den interna kontrollen och för att se till att det finns en organisation kring detta. Det framgår vidare av reglementet att varje nämnd har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Av våra intervjuer framgår att tjänstemannaansvaret för den interna kontrollen flyttats till kanslichefen och att det finns ett uppdrag inom kommunkansliet att se över den interna kontrollen men att det av olika anledningar ännu inte kunnat effektueras. Vi har inte identifierat någon aktuell organisation för den interna kontrollen eller några internkontrollplaner för uppföljning av densamma.

Kommentar

Det är en allvarlig brist att organisationen för den interna kontrollen inte har reviderats och att uppföljningen inte genomförs. Även om verksamheterna har en styrning som till delar omfattar intern kontroll, vilket inte ifrågasätts, måste uppföljningen av denna ske på ett systematiskt och

säkert sätt för att kommunstyrelsen ska kunna ta ansvar för samordning och för de åtgärder som uppföljningen i sig kan behöva genomföras. Det är enligt vår mening också viktigt att det politiska inflytandet och medvetandet stärks i detta avseende. Intern kontroll rätt genomförd är inte en extra uppgift, utan en del av den vardagliga verksamheten. Som revisionen tidigare påpekat, behöver reglementet ses över för att följa organisationsmodellen och frågan ges hög prioritet. Dessbättre har vi under hand tagit del av påbörjad revidering av reglementet vilket är positivt.

5. Nämnderna

5.1 Valnämnd

Av reglementet för valnämnden framgår bland annat att nämnden har att bereda ärenden rörande valkrets- och valdistriktsindelningar. För ett par år sedan gjordes valdistrikten om för en jämnare fördelning av antalet röstberättigade. Det finns nu 11 valdistrikt.

Enligt våra intervjuuppgifter finns det i organisationen 80-90 röstmottagare och det finns inte några svårigheter att täcka behovet. De får två dagars utbildning för sitt uppdrag.

Det gångna riksdagsvalet hade ett röstdeltagande om 87,3 procent i Svedala, vilket enligt de intervjuade får betraktas som relativt högt. Inga överprövningar om valets genomförande har skett.

Risker i samband med val görs av polismyndigheten i en regional riskanalys och informerar valnämnden. Svedala har i det sammanhanget inte bedömts inte vara något riskområde.

Erfarenheter från valet har redovisats i en utvärdering genomförd med en enkät till alla ordförande och vice ordförande i respektive valdistrikt. Utvärderingen har redovisats i valnämnden och skickats till valmyndigheten.

Utvärderingen anger att valet tycks över lag ha fungerat väl. Vissa problem tas dock upp såsom t ex att det funnits för få valskärmar, belastningen på förtidsröstningen i Svedala bibliotek blev för stor de sista dagarna, utbildning i förtidsröstningen bör stärkas etc.

Kommentar

Vi bedömer att verksamheten fungerar väl och det är viktigt med den utvärdering som görs för att kunna göra en riskbedömning av verksamheten som underlag för förbättringar till nästa valtillfälle.

5.2 Överförmyndarnämnd

Överförmyndarnämnden har en deltidsanställd tjänsteman. Ordföranden kan vid behov gå in som ersättare för att klara akuta åtgärder om detta erfordras. Ordföranden deltar också vid olika utbildningstillfällen för att klara en sådan uppgift.

Länsstyrelsen genomför regelbundet tillsyn av överförmyndarnämndens verksamhet. Detta gjordes senast nov 2010. Länsstyrelsen gav därvid ett mycket gott betyg åt Överförmyndarnämndens hantering av sina uppgifter.

Av vår intervju framgår att tillgång på gode män är tillräcklig. Den bedömda risken att ha för många godmansuppdrag på en och samma person är inte stor i Svedala eftersom varje god man inte ska ha mer än fem personer i sitt uppdrag.

Det rapporteras vara ett bra samarbete med biståndshandläggarna i kommunen. Dock vet de enligt våra intervjuuppgifter ofta för lite om överförmyndarverksamheten och de erbjuds därför samma utbildning som gode män och förvaltare får.

Länsstyrelsen pekade i sin tillsyn på att vikten av att kommunen inför personella framtida förändringar när nuvarande handläggare slutar, i god tid planerar för ny bemanning. I intervjun svarar man att en succession förbereds.

Av intervjukommentarer framgår att överförmyndarnämnden fått en avsevärd ökad belastning genom Malmö kommuns transitboende för ensamkommande flyktingbarn som är förlagt i kommunen. Antalet godmanskap har sedan 2008 ökat med 25 procent beroende på detta boende.

I övrigt kan enligt överförmyndaren några saker iakttas som ökat på senare tid:

- Anmälan att god man behövs. Det behöver dock inte alltid betyda att behovet är ett faktum. Det kan t ex räcka att med att någon hjälper till att läsa försäkringskassans brev.
- Fall där missbruk är kombinerat med psykisk sjukdom. Till dessa personer kan det vara svårt att få god man.
- Skadestånd som kommer från brottsofferfonden. Detta kan iakttas eftersom pengarna ska sättas in på ett överförmyndarspärtrat konto.

Kommentar

Vi bedömer med stöd av nyligen genomförd tillsyn, att överförmyndarnämnden bedrivs på ett funktionellt sätt, vilket till stor del kan gottskrivas den nuvarande överförmyndaren. Inte minst gäller det med tanke på den ökade belastningen. Det är, liksom länsstyrelsen påpekar, därför viktigt att åstadkomma en planerad framtida god succession.

Liksom tidigare påpekats är socialtjänsten en viktig aktör när det gäller att identifiera behov m m av gode män och förvaltare. De tar därför viktigt att socialtjänstens tjänstemän deltar i utbildning som anordnas inom området.

6. Bygg- och miljönämnden samt myndighetsnämnden för socialtjänst och skola

Från och med 2011 års budget har myndighetsnämnderna fått en egen budget. Det handlar för bygg- och miljönämnden om medel för åtgärder enligt tillsynsplanen och för myndighetsnämnden för socialtjänst och skola om medel för köp av tjänster.

Myndighetsnämnderna deltar, vad vi uppfattar, inte i processen med att övergripande utforma mål eller i att upprätta förslag till budget. Däremot finns i bygg- och miljönämndens reglemente angivet att nämnden ansvarar för att lämna förslag till budget inom miljötillsynsområdet och lämna årliga förslag till mål för miljötillsynen. För myndighetsnämnden för socialtjänst och skola gäller att nämnden ansvarar för utformning av mål, riktlinjer och ramar för sin verksamhet med utgångspunkt från kommunfullmäktiges övergripande mål. Av våra intervjuuppgifter framgår att en utredning begärts om att bygg- och miljönämnden ska ansvara för hela sin budget och samhällsbyggnadsberedningen i konsekvens härmed inte ska lägga förslag om nämndens budget.

Enligt reglementet för myndighetsnämnden för socialtjänst och skola har nämnden inte något ansvar alls vad gäller att lämna förslag till budget.

Båda myndighetsnämndernas funktion påverkas för närvarande kraftigt av förändrad lagstiftning. En ny plan- och bygglag respektive en ny skollag ger förändrade förutsättningar. Det handlar för bygg- och miljönämndens område enligt uppgift om att tjänster är nödvändiga. Skollagens förändring ger ökade befogenheter men också ansvar till rektorerna samtidigt som medborgarnas möjligheter att överklaga fattade beslut ökar.

Ett område som är eftersatt i Svedala är GIS (Geografiska Informationssystem). Finns kraft och medel för att Svedala ensamt ska kunna driva utvecklingen?

En annan fråga som de intervjuade från bygg- och miljönämnden lyfter, gäller den jävsproblematik som kan föreligga när det gäller det faktum att förvaltningen i viss utsträckning utövar tillsyn över sig själv.

I intervjuerna med nämndernas representanter har diskussion om intern samverkan behandlats och bedömts som en riskfaktor för en effektiv verksamhet om detta inte fungerar på ett bra sätt. När det gäller framtagande och beslut om planer har fullmäktige nyligen (2011-05-09) beslutat om att anta förslag till planprocess för detaljplaner med normalt planförfarande. Samtidigt har fullmäktige uttalat att behov kan finnas för att se över detaljplaneprocessen för att förenkla och förkorta den.

Tidigare har kontakten mellan skola och vård och omsorg inte varit så bra, men detta är nu mycket bättre anser de intervjuade från myndighetsnämnden social och skola. Frågan om

samverkan lyfts till en måldiskussion. Vem sätter målen för att man i organisationen uppnår en god samverkan och finns de överhuvudtaget?

Kommentar

Det är positivt och nödvändigt att myndighetsnämnderna fått en egen budget för delar av sitt ansvarsområde. Effekterna av detta och hur det inlemmas i beredningarnas arbete med förslag till mål och budget behöver enligt vår mening följas upp för eventuella ytterligare överväganden om utveckling av nämndernas ansvar i denna del. Myndighetsnämnderna har hittills i kommunens budget och årsredovisning varit så gott som osynliga, vilket inte rimmar med deras roll och betydelse i organisationen. Detta bör rättas till i kommande redovisning.

7. Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har i Svedalamodellen ett uppdrag som inte innebär ansvar för att utforma övergripande mål och att lägga förslag till budget för de olika verksamheterna. Detta är beredningarnas uppgift. Kommunstyrelsen har dock ett beredningsansvar enligt kommunallagen, vilket medför att alla ärenden måste passera kommunstyrelsen på väg till fullmäktige. Upplevelsen av ”dubbel beredning” är fortfarande aktuell enligt flera intervjuade.

En huvuduppgift för kommunstyrelsen är funktionen som ”driftsnämnd”. Övervägande all verksamhet, all personal finns i styrelsens ansvarsområde. Detta är med nödvändighet ett mycket omfattande uppdrag att verkställa hela spektrat av kärnverksamhet. Vidden av detta framgår om inte annat så av kommunstyrelsens sammanträden. Vid de senaste fyra mötena har sammanträdestiden varierat från sex timmar till sju timmar och 25 minuter.

Faktorer som är viktiga för att kommunstyrelsen ska kunna nå sin mål handlar enligt intervjuade om att det finns en effektiv beslutsordning i verksamheten. Det är viktigt med transparens och öppenhet i verksamheten. Uppföljning och dialog nämns också i sammanhanget.

Risker som det pekas på är om det brister i uppföljningen. Öppen kommun kommenteras. Bland annat noterar vi att tjänstemännen inte varit med i framtagandet av förslag till organisationen vilket av tjänstemännen beskrivs som en stor brist för ett bra och genomarbetat resultat i den revidering som genomförts. Förändringen har medfört att kommunikationen mellan kommunstyrelsen och tjänstemän påverkats negativt enligt intervjuade tjänstemän.

Som tidigare påpekats förs diskussioner om kvalitet, uppföljning och utvärdering på olika sätt och det finns system inom olika delar av verksamheten. Det finns emellertid inte något kommunövergripande mer enhetligt system. En bit på vägen har dock tagits i budget för 2011-2013 som har vissa gemensamma rubriker för målsättning så som ovan beskrivits. Färre och tydligare mål är en synpunkt som framförs i vår dialog liksom tidigare.

Kommentar

Kommunstyrelsen har ett mycket brett verksamhetsfält att utöver sin samordnings- och uppsiktsroll också ansvara för genomförandet av kommunens kärnverksamheter. Vår bild är att utifrån den nu beslutade ”nygamla” styrmodellen måste kraft ägnas åt att följa upp ärendeprocessen. Vi bedömer att den behöver ses över ytterligare i ett helhetsperspektiv. Detta är en uppgift som enligt vår tolkning i första hand måste ske tillsammans beredningen för Ekonomi och demokrati. Det kan i längden inte vara rimligt att kommunstyrelsens sammanträden regelmässigt varar över sju timmar varje gång. Det kan tolkas som att den nya modellen innebär en viss förskjutning i kommunens strategiska uppgifter från kommunstyrelsen till beredningarna. Om det är så, påverkar det ärendeprocessen?

Det finns även ett behov att förfina och hitta effektiva former för den nya budgetprocessen. Kommunikationen mellan politiken och de verkställande tjänstemännen behöver i sammanhanget få en funktionell arena.

8. Beredningarna

Utskotten har enligt arbetsordningen för kommunfullmäktige, § 48, inte någon självständig beslutanderätt. Fullmäktigeberedningarna bereder de ärenden som fullmäktige beslutar att överlämna till dem. Beredningarna upprättar därmed i huvudsak förslag till fullmäktige och inga egna självständiga beslut. Undantag från detta finns när det gäller att dela ut priser inom kultur- och idrott.

Revisorerna har att granska beredningarnas verksamhet och lämna förslag till ansvarsfrihet även för dessa. Revisorerna har att beakta om fullmäktige har blivit uppenbart vilseledda genom bristande och/eller lagstridiga underlag i beredningen och om detta har lett till mycket olämpliga eller felaktiga beslut eller resultat.

Den ”nygamla” styrmodellen har under våren 2011 enligt vår tolkning av intervjuerna i hög grad kretsat kring den nya budgetprocessen. Det finns intervjukommentarer från politiker i beredningarna som i efterhand konstaterar att det var olyckligt att tjänstemännen inte var med i arbetet kring framtagandet av budgetprocessen. Den blev osynkroniserad med det sätt varpå tjänstemännen arbetat med dessa frågor.

I flera intervjukommentarer anges att man kommer att arbeta med målfrågorna i höst. Det finns också synpunkter på att styrmodellen inte är klar vad gäller ramverket. Beredningen för ekonomi och demokrati har fått mycket att ta tag i som inte är färdigt, konstateras från det hållet.

Kommentar

Ett av de viktigaste områdena för beredningarna är att utforma förslag till mål för kommunens inriktning och ambitioner generellt och för de specifika kärnprocesserna. De mål vi finner i budgeten för 2011-13 är i hög grad indikatorer på mål. Den övergripande målnivån saknas eller får sökas i specifika dokument.

Revisorerna har tidigare konstaterat att det finns behov av att utveckla målstyrningen och klargöra roller och ansvar i uppföljnings- och utvärderingen. Vi anser att detta förbättrats och man har kommit en bit på väg men att det fortfarande finns mycket att utveckla när det gäller ärendegång, uppföljning och utvärdering utifrån den nya organisationen.

KPMG AB

Olof Eriksson
Certifierad kommunal revisor