



KALIX KOMMUN
Revisorerna

För kännedom
Kf:s presidium
Partiernas gruppleddare

Kommunstyrelsen
Nämnderna

Styrelsens och nämndernas ansvarsutövande 2016

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för verksamheten samt fastställer nämndernas organisation och verksamhetsformer. Kommunstyrelsen, Ks, skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över nämndernas och företagens verksamhet. Nämnderna skall inom sina områden tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande mål, riktlinjer och föreskrifter samt utöva tillräcklig internkontroll över verksamheten.

Utgångspunkten för revisorernas årliga ansvarsprövning är nämndernas och styrelsens ansvar för att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig och säker verksamhet genom *aktiva* beslut. För att kunna göra den slutliga revisionella bedömningen fordras även ett ställningstagande till hur uppdraget fullgjorts och till resultatet i förhållande till fullmäktiges uppdrag.

Ansvarsutövande verksamhetsåret 2016

Vi har, i egenskap av förtroendevalda revisorer i Kalix kommun, under verksamhetsåret 2016 valt att genomföra den övergripande granskningen av samtliga nämnders (inklusive kommunstyrelsen) ansvarsutövande genom att löpande under året följa nämndernas verksamhet bl a via protokollen och i samband med granskningen av delårsrapporten.

Därutöver har en enkät tillställts ordinarie ledamöter i kommunstyrelsen, Ks, och övriga nämnder (utom jävsnämnden). Svarefrekvensen på enkäten varierar en del mellan nämnderna. I år har vi ställt enkäten även till ersättare som tjänstgjort mer regelbundet i Ks och nämnderna vilket gör svarsprocenten lite svårtolkad men vi antar att de svar som inkommit i huvudsak är lämnade av ordinarie ledamöter. Något som, om antagandet är korrekt, skulle tyda på en bättre svarsfrekvens totalt sett än tidigare år. Fortfarande finns dock en betydande bättringspotential i detta avseende och vi påminner än en gång om ledamöternas skyldighet enligt kommunallagen att tillhandahålla oss revisorer all den information vi efterfrågar och behöver i vår granskning.

Avslutningsvis har vi träffat kommunstyrelsen och de nämnder som vår enkät skickades ut till. Vi har i diskussionerna även i viss mån följt upp vidtagna åtgärder med anledning av bedömningar och förslag vi lämnat i samband med tidigare genomförda granskningar. För 2016 års verksamhet innebär detta att vi genomfört den årliga ansvarsutövande-granskningen med särskild inriktning på följande områden:



KALIX KOMMUN
Revisorerna

Mål, uppdrag, riktlinjer

- Uppföljning, återrapportering, analys
- Resultat
- Arbetsformer
- Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Våra iakttagelser från ansvarsutövande granskningen inklusive träffarna med nämnderna avseende 2016 års verksamhet sammanfattas i föreliggande skrivelse. I slutet redovisas med kursiverad stil våra ställningstaganden och bedömningar.

I granskningen, liksom vid upprättandet av denna skrivelse, har vi biträtts av sakkunniga från Kommunal Sektor inom PwC.

Sammanfattning av granskningsresultaten

I redovisningen nedan har utfallet av den genomförda enkäten till Ks och nämnderna sammanvägts med synpunkter som framkommit i revisorernas möten med Ks och nämnderna. Både Ks och nämnderna har inför mötena fått del av enkätresultaten i skriftlig form.

Mål och uppdrag, riktlinjer

Granskningen visar att såväl nämndernas som Ks kännedom om sitt uppdrag så som de är formulerade i styrelsens och nämndernas reglementen är god. Enkätresultaten och diskussionerna med nämnderna indikerar även att ledamöterna har relativt god kännedom om kommunens övergripande styrdokument (riktlinjer, policys, planer etc), liksom om de regler och lagstiftning som omgärdar resp nämnds verksamhetsområden och har inverkan på ledamöternas uppdrag. Avseende styrande lagstiftning nämner Ks i första hand kommunallagen och andra ”övergripande” lagar medan nämnderna i större utsträckning lyfter fram den speciallagstiftning som gäller för respektive nämnd.

Under samtalen med Ks och nämnderna framgår att ledamöterna har tillgång till styrdokument etc men att de upplevs vara alltför omfattande för att man som enskild ledamot ska kunna ha kunskap i alla delar. Av vikt lyfts i sammanhanget fram att ledamöterna har god tillgång till den kunskap som förvaltningarna besitter.

Granskningen visar vidare att Ks och nämnderna arbetar med verksamhetsplan/ måldokument på ett i stora stycken tillfredsställande sätt utifrån kommunens styrmodell, men att ett kontinuerligt arbete krävs för att utforma mål som inte är alltför många, proportionerliga, relevanta och uppföljningsbara. I dagsläget uppges det, liksom vid fjolårets granskning, variera en hel del om målen är mät- och uppföljningsbara. Vidare att behov finns av att under året diskutera målen mer och även att utveckla bättre indikatorer för att kunna bedöma målluppfyllelsen.



KALIX KOMMUN
Revisorerna

Som exempel på svårigheter att mäta och finna bra indikatorer nämner utbildningsnämnden, Utbn, att det finns indikatorer för alla mål men de mjuka målen kan ändå vara svåra att mäta, även om t ex elevhälsosamtalen fångar upp en del inom området.

I dagsläget rapporteras utvecklingen enligt verksamhetsmålen 2-3 ggr/år mer systematiskt medan någon mer begränsad verksamhetsrapportering sker vid i stort sett varje sammanträde i såväl Ks som nämnderna. Vid nästan varje sammanträde redovisas också den ekonomiska utvecklingen medan uppföljningen mer konkret just till de ekonomiska målen även den sker 2-3 ggr/år. Ledamöterna menar överlag att de ekonomiska prognoser som lämnats under har varit tillförlitliga sett till den information som funnits tillgänglig vid prognostillfället. Den dominerande majoriteten av ledamöterna är vidare nöjda med den rapportering som lämnas avseende ekonomi och verksamhet och avseende den ekonomiska rapporteringen menar flera av nämnderna att den förbättrats under året. Samtidigt har ett fåtal i sina enkätsvar och vid diskussionerna med oss revisorer indikerat att de önskar mer och utförligare rapportering, och då särskilt verksamhetsmässig rapportering avseende hur verksamheten utvecklas under året. Det framhålls i diskussionerna med Ks och nämnderna i sammanhanget som viktigt att ledamöterna för fram sina önskemål/behov på rapportering och information överhuvudtaget.

Uppföljning, återrapportering och analys

Kommunallagen slår fast att respektive nämnd är ansvarig för att det ska finnas en tillräcklig intern kontroll. Liksom föregående år noterar vi att vare sig nämnderna eller styrelsen har närmare definierat vad nivån för tillräcklig internkontroll kan anses vara inom respektive ansvarsområde. Detta även om den allmänna uppfattningen bland ledamöterna är att internkontrollen är tillräcklig. Samtidigt finns synpunkter om att omfattningen på internkontrollen nog kan vara tillräcklig men att det också gäller att välja ut rätt områden för kontroll. Vi noterar också i sammanhanget att fritids- och kulturnämnden, FoKn, i sina enkätsvar antyder att internkontrollen är inte är helt tillräcklig.

Såväl Ks som nämnderna utför aktiviteter som är att betrakta som intern kontroll exempelvis via särskilda internkontrollplaner, kvalitetsledningssystem, löpande ärendeuppföljning, ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning rapportering, muntliga rapporter på sammanträden med utgångspunkt från aktuella frågor och omvärldsbevakning. Vidare har Ks och nämnderna de senaste åren successivt utvecklat formerna för den interna kontrollen i enlighet med fullmäktiges internkontrollreglemente och kommunens styrmodell. Även användningen av IT-systemet Stratsys anses successivt bidra alltmer till den löpande kontrollen.

Den interna kontrollen och det arbete som styrelsen och nämnderna bedriver runt denna tyder, enligt enkäten, på att kontrollen överlag uppfattas vara god om än inte helt tillräcklig. Internkontrollarbetet kan också förbättras, enligt bl a enkätsvaren från samhällsbyggnadsnämnden, SBn, och FoKn.



KALIX KOMMUN
Revisorerna

Exempelvis har upphandlingsverksamheten även detta år varit uppe som ett område där SBn har behov av en stärkt internkontroll.

Internkontrollplaner tas (som regel årligen) fram av såväl Ks som nämnderna. Det framgår från diskussionerna med Ks och nämnderna att internkontrollbegreppet har lite olika betydelse inom olika områden. Utbn menar t ex att ordet internkontroll kanske används för sällan så man inte tänker på att internkontroller utförs och många internkontrollmoment finns inbyggda i verksamheten. Erfarenheterna av de särskilda internkontroller som gjorts visar dock att dessa överlag har fallit väl ut.

Det varierar i vilken utsträckning styrelsen och nämnderna gör några mer systematiska analyser avseende utmaningar och eventuella problemområden liksom i vilken utsträckning dessa analyser dokumenteras eller enbart sker muntligt. Översiktliga analyser görs som regel medan man, enligt vad som framkommit i våra möten med Ks och nämnderna, mer sällan går på djupet. Behov upplevs således finnas av fördjupad analys även om det också framkommer fler exempel än vid föregående års granskning på mer djupgående analyser.

Sammanfattningsvis framkommer, liksom vid de senast föregående årens granskningar, att rapporteringen och kontrollen är mer regelbunden och systematisk när det gäller ekonomin än verksamheten, samt att kommunens nämnder generellt sett behöver ägna analyser av verksamhetens måluppfyllelse mer uppmärksamhet.

Både Ks och majoriteten av nämnderna har under senare år infört modeller för att följa upp verkställigheten av fattade beslut och statusen för pågående ärenden men samtidigt framhålls fortfarande att detta med löpande uppföljning är ett område som kan utvecklas och då särskilt (som nämnts ovan) avseende verksamheterna utveckling.

Enkätresultaten tyder på att Ks och nämnderna (i något varierande grad) fattar aktiva beslut med anledning av den rapportering som erhålls, vilket också bekräftas vid mötena med Ks och nämnderna. Det förekommer dock fortfarande – om än i minskande grad - att uppdrag lämnas muntligt till förvaltningarna medan det av protokollen endast framgår att rapporteringen lagts till handlingarna (eller annan liknande formulering).

Resultat

Resultaten verksamhetsmässigt upplever inte vare sig Ks eller någon av nämnderna som helt överensstämmande med målen och detta kan ha att göra med olika politiska ambitioner, oväntade händelser under året, omvärldsförändringar, otydlighet i målbilderna samt att vissa mål inte har nåtts. Här framkommer vidare att kommunfullmäktiges mål och Ks respektive nämndernas resultat inte riktigt överensstämmer. Överensstämmelsen upplevs vara större vad gäller ekonomin än för verksamheten vilket antyder att vissa verksamhetsmål inte är optimalt formulerade utifrån de ekonomiska förutsättningarna.



KALIX KOMMUN
Revisorerna

Liksom vid fjolårets granskning lyfts i sammanhanget fram svårigheterna att nå upp till Kf:s verksamhetsmål när fokus måste ligga på ekonomin.

Ett konkret exempel på bristande måluppfyllelse lämnar socialnämnden, Socn. Det avser en undersökning om trygghet på särskilda boenden för äldre som har genomförts vilken visade att enbart hälften av de boende kände sig trygga, detta är enligt nämnden inte god måluppfyllelse. Detta trots att det inte finns något direkt mål angående trygghet. Trygghet är enligt nämnden viktigt och det uppges att det jobbas med detta ute i verksamheterna.

Arbetsformer

Såväl arbetsformer som diskussionsklimatet i nämnderna och Ks är, vilket även tidigare års granskningar visat, överlag bra och klimatet uppges bidra till öppen dialog utifrån aktuellt ämne. Undantaget är FoKn där enkätresultatet även i år tyder på att arbetsformerna inte är optimala. Vi noterade ifjol att nämnden hade inlett en diskussion om hur arbetsformerna kan utvecklas och förbättras men i årets granskning framkom inget avseende utfallet av dessa diskussioner. Vidare kan noteras att delegationsordningen i såväl nämnderna som Ks är aktuella och har reviderats under senare tid

Gränsdragningen mellan politiker- och tjänstemannarollerna är i huvudsak tydlig och generellt upplevs rågången vara bra, men inte fulländad, mellan politiken och tjänstemännen. SBn framhåller i sammanhanget som positivt att nämnden fått en ordförande på halvtid för om denna mandatperiod vilket gör att denne finns närmare verksamheten mer kontinuerligt än tidigare. Politiken kan, enligt bl a SBn, ha mer synpunkter i verksamhetsfrågor än myndighetsfrågor men även i myndighetsfrågor finns visst bedömningsutrymme där politiker och tjänstemän kan ha olika syn t ex rörande sanktionsavgifter. Som regel finns dock utrymme i beredningen för dialog mellan förvaltning och ordförande/presidium om vart ärenden och beslutsmandat hör hemma.

Enligt några av nämnderna har utbildningsinsatserna de senaste åren varit restriktiva av kostnadsskäl. Behov av ytterligare information och utbildning finns alltid, men generellt har även detta område utvecklats positivt trots de ekonomiska begränsningarna. Enkätresultatet är också något bättre än tidigare år och såväl Ks som nämnderna har haft förhållandevis många informationspunkter vid mötena. Även webb-utbildningar har i ökande grad nyttjats vilket upplevs som både tids- och kostnadsbesparande.

En högre basnivå/gemensam kunskap skulle dock behövas enligt flera av nämnderna. Särskilt viktigt anses detta vara för nya politiker som kommer in under en mandatperiod.



KALIX KOMMUN
Revisorerna

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Utrymme för förbättring av uppsikten finns men överlag upplever nämnderna att uppsikten i huvudsak är tillräcklig och väl fungerande. Under samtalen med nämnderna lyfts fram att kommunstyrelsens uppsikt i stort handlar om dess intresse för nämndernas ekonomiska utveckling men flera exempel lämnas också om att Ks begärt extra information från nämnderna i olika verksamhetsfrågor.

Ks uppger att man under året fortsatt har arbetat med att förbättra detta område. Sammantaget menar Ks att uppsikten över nämnderna nu är mycket bättre än tidigare, både skriftligen och muntligen. Ks ser också att den förbättrade uppsikten upplevs positivt av nämnderna. Uppsikten är bl a mer regelbunden nu men fortfarande finns, enligt bl a Ks, utvecklingspotential och då främst avseende uppsikten över de kommunala företagen.

Vad gäller just de kommunala bolagen så tyder enkätsvaren här, liksom ifjol, på att ledamöterna i Ks inte är lika nöjda med denna. Bolagen har, liksom nämnderna, varit på Ks-sammanträden under året och informerat om sina verksamheter och Ks har då haft möjlighet att lyfta aktuella frågor inom ramen för sitt uppsiktsansvar. Sammantaget nämner dock Ks att uppsikten över företagen är ett område som fortsatt behöver tydliggöras, inte minst mot bakgrund av att det i företagens styrelser sitter politiker som också är ledamöter i Ks.



KALIX KOMMUN
Revisorerna

Revisionens sammanfattande bedömning

Avslutningsvis bedömer vi att styrelsens och nämndernas arbete följer en i väsentliga delar ändamålsenlig struktur. Detta gäller såväl den löpande verksamheten som det mer strategiska och långsiktiga förändringsarbete kommunen bedrivit de senaste åren. Införandet av en ny styrmodell börjar nu på allvar finna sina former med tydligare mål, bättre uppföljningssystem och en utvecklad internkontroll.

Vi efterlyser dock ett mer aktivt agerande från styrelsen och nämnderna i några avseenden vilket vi berört ovan, främst kopplat till formerna för kommunstyrelsens uppsikt samt fortsatta utvecklingsbehov av mål- respektive internkontrollarbetet.

Slutligen ser vi fortsatt att det finns utbildningsbehov för främst de politiker som tillträtt nya uppdrag, liksom fortlöpande utbildning/information till såväl ordinarie ledamöter som ersättare i Ks och nämnderna.

Inom ramen för vår årliga granskning kommer vi följa styrelsens och nämndernas utvecklingsarbete i bland annat dessa avseenden.

För Kalix kommuns revisorer

Eskil Johansson

Maj-Lis Gustavsson

Jan-Åke Johansson är undantagen för granskning av jävsnämnden och har heller inte medverkat i granskningen vad avser denna nämnd.