



Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

För kännedom
Kommunfullmäktiges presidium
Partiernas gruppledare

Övertorneå kommun
Kommunstyrelsen
Nämnderna

Styrelsens och nämndernas ansvarsutövande

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för verksamheten samt fastställer nämndernas organisation och verksamhetsformer. Styrelsen 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 en tillräcklig intern kontroll 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 2013

Vi har, i egenskap av förtroendevalda revisorer i Övertorneå kommun, under verksamhetsåret 2013 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 vår granskning av delårsrapporten.

Därutöver har en enkät tillställts ordinarie ledamöter i Ks och nämnderna. Enkäten är utformad med inriktning på nämndens ledning, styrning och kontroll. Svarefrekvensen på enkäten varierar mycket mellan nämnderna men generellt sett är den låg, vilket vi som revisorer är starkt kritiska till då ledamöterna enligt kommunallagen är skyldig att lämna oss revisorer all den information vi efterfrågar för vår granskning.

Avslutningsvis har vi träffat kommunstyrelsen och de övriga nämnderna. Träffarna har genomförts utifrån ett i förväg utskickat underlag baserat på de genomförda enkäterna.

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 2013 års verksamhet innebär detta att vi genomfört den årliga ansvarsutövande-granskningen med särskild inriktning på följande områden:



Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

- Mål, uppdrag och riktlinjer
- Uppföljning, återrapportering och analys
- Resultat
- Arbetsformer
- Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Våra iakttagelser från ansvarsutövandegranskningen samt från träffarna med nämnderna avseende 2013 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 biträttats 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. Beroende på den varierande och i flera fall låga svarsfrekvensen har vi inte ansett det som meningsfullt att här särredovisa enkätresultaten. Både Ks och nämnderna har dock inför mötena fått del av enkätresultaten i skriftlig form.

Mål, uppdrag och riktlinjer

Resultaten visar att såväl nämndernas som Ks kännedom om sitt uppdrag så som det är formulerat 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 nämndernas verksamheter och som 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.

Noteras ytterligare ska, angående i vilken utsträckning ledamöterna har kännedom om kommunens styrdokument i form av policys, riktlinjer planer och program som är av betydelse för uppdraget, att enkäten visar en något kluven bild. Under samtalen med Ks och nämnderna framgår det att ledamöterna har tillgång till styrdokument etc men de är för omfattande för att man som enskild ledamot ska kunna ha kunskap i alla delar. Det nämns också att kommunen kanske har för många styrdokument samt att en översyn av styrdokument pågår.



Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

Efter varje val ordnas utbildning om uppdraget och viktiga lagar. Behov av ytterligare information och utbildning finns alltid, men generellt har möjligheterna till fortbildning som politiker utvecklats positivt de senaste åren. En högre basnivå/gemensam kunskap skulle dock behövas i början av en mandatperiod. Därutöver tillkommer löpande och enskilda behov hos ledamöterna. Vidare lyfts fram att ledamöterna har ett eget ansvar att också skaffa sig information.

Granskningen visar att Ks och nämnderna arbetar med verksamhetsplan/måldokument på ett i huvudsak tillfredsställande sätt, men att ett fortsatt arbete eftersträvas för att utforma mål som fullt ut är realistiska, relevanta och uppföljningsbara. Den successiva utveckling av kommunens styrmodell som har skett de senaste två åren lyfts dock fram som i huvudsak positiv i denna bemärkelse.

Uppföljning, återrapportering och analys

Kommunallagen slår fast att nämnden är ansvarig för att det ska finnas en tillräcklig intern kontroll. Vare sig nämnderna eller styrelsen har närmare definierat vad nivån för tillräcklig internkontroll kan anses vara inom respektive ansvarsområde. Såväl Ks som nämnderna utför dock aktiviteter som är att betrakta som intern kontroll exempelvis via löpande ärendeuppföljning, ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning/rapportering, upprättande av riktlinjer och dialog/muntliga rapporter på sammanträden med utgångspunkt från aktuella frågor och omvärldsbevakning. Exempel finns på internkontrollplaner i enlighet med den modell som Kf beslutat om i kommunens internkontrollreglemente. Planerna uppges vara en bra grund för vilka verksamheter, mål och aktiviteter som respektive nämnd behöver ha särskild kontroll på. Den interna kontrollen och det arbete som styrelsen och nämnderna bedriver runt denna tyder, enligt enkäten och mötena med nämnderna, på att kontrollen inte är helt tillräcklig.

Såväl styrelsen som nämnderna genomför återkommande olika former av risk- och väsentlighetsanalyser för att identifiera utmaningar och ”hot” avseende i första hand ekonomin. Även i ärendeberedning ställs återkommande krav på analyser och beskrivning av t ex ekonomiska konsekvenser.

Granskningen visar att merparten av ledamöterna i Ks och nämnderna anser sig erhålla rapportering av verksamhets- och ekonomiska mål i tillräcklig omfattning. Vid mötena med Ks och nämnderna framhålls att rapportering och kvaliteten på underlag som erhålls i huvudsak är tillfredsställande. Genomgående framkommer att rapporteringen och kontrollen är mer frekvent när det gäller ekonomin än verksamheten.

Enkätresultaten tyder på att Ks och nämnderna i relativt stor utsträckning fattar aktiva beslut med anledning av den rapportering som erhålls, vilket i huvudsak bekräftas vid mötena med Ks och nämnderna.



Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

Däremot är det inte alltid så att dessa beslut protokollförs tydligt utan det förekommer att uppdrag lämnas muntligt till förvaltningarna medan det av protokollen endast framgår att rapporteringen lagts till handlingarna. Samtalen med nämnderna ger vidare en bild av att de snarare är reaktiva än proaktiva i sitt arbetssätt - problem "hamnar i knät" på nämnderna som sedan får reagera. En förklarande orsak kan vara att nämnderna inte bedriver tillräckligt omfattande risk- och väsentlighetsanalyser för sina respektive verksamheter. Den samlade bilden blir därmed att nämnderna kan bli bättre på att identifiera risker på förhand medan den löpande uppföljningen fungerar ganska bra.

Resultat

De verksamhetsmässiga resultaten upplever inte vare sig Ks eller någon av nämnderna som helt överensstämmande med målen men bilden sammantaget är ändå att måluppfyllelsen ligger på en godtagbar nivå. Här framkommer vidare att kommunfullmäktiges mål och Ks respektive nämndernas resultat inte riktigt överensstämmer. Detta utifrån att fullmäktigemålen ofta upplevs ligga på en mer visionär nivå samt att vissa Kf-mål kanske är väl högt satta.

Angående den ekonomiska uppföljningen finns främst inom socialnämnden synpunkter på att det varierat ganska mycket mellan olika uppföljningar och prognoser. Vidare på att rapporteringen ofta presenteras vid sittande bord vilket försvårar för ledamöterna att sätta sig in i materialet ordentligt. I övrigt uttrycker Ks och nämnderna att de i huvudsak är nöjda med den ekonomiska rapporteringen.

Det ekonomiska resultatet 2013 uppvisar för kommunen som helhet en mindre god följsamhet mot budgetmålen men Ks menar att detta är åtgärdat inför 2014 och att de ekonomiska målen bör komma att nås i högre utsträckning 2014.

Arbetsformer

Enkätsvaren visar en viss spridning gällande arbetsformerna, men vid mötena med Ks och nämnderna uppges såväl arbetsformer som diskussionsklimatet vara överlag bra. Gränsdragningen mellan politiker och tjänstemän är också i huvudsak tydlig och bra även om det i en del fall det finns gråzoner rörande om ett ärende hör till politiken eller förvaltningen (vad- respektive hur-frågor). Samtidigt framgår att gränsen mellan politiker och tjänstemän kan vara aningen problematisk. Exempel där såväl nämnd och/eller enskilda politiker styrt på detaljnivå förekommer också, vilket anses vara mer vanligt i små kommuner. Sammantaget ger detta bilden av att gränsen mellan tjänstemän och politiker är något oklar och att frågan kontinuerligt behöver diskuteras samt att det är viktigt att politiken i ökad utsträckning styr med policies och riktlinjer.



Tjänsteställe, handläggare

Revisorerna

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Från nämnderna har revisorerna fått synpunkter om att Ks uppsikt inte är tillräcklig. Upplevelser finns å andra sidan i Ks av att nämnderna ibland slår ifrån sig ev kritik från Ks och inte är intresserade av att föra någon dialog även om visst samråd också har förekommit. Behov finns, utifrån denna bild, sammantaget av att utveckla uppsikten liksom samverkan mellan Ks och nämnderna.

Under samtalen med nämnderna lyfts fram att kommunstyrelsens uppsyn i stort handlar om dess intresse för nämndernas ekonomi och inte i någon större utsträckning avspeglar ett löpande intresse för nämndernas verksamheter annat än då specifika frågor eller problem uppkommer. Vidare finns synpunkter om att Ks genom sin uppsikt försökt påverka nämnder om att fatta beslut i en viss riktning.

Bilden från Ks angående uppsiktsplikten skiljer sig markant från den samlade bild som nämnderna redovisat i denna granskning. När det, inledningsvis, gäller om kommunstyrelsen bedriver en tillräcklig uppsikt över bolagen uppges en tydlig förbättring ha skett de senaste åren med stöd av t ex aktuella ägardirektiv men ett fortsatt utvecklingsarbete pågår. Angående uppsikten över nämnderna anser Ks sig vara mer insatt i nämndernas verksamheter och att uppsikten numer i stort fungerar som den ska, och Ks känner inte alls igen bilden av att de försökt påverka enskilda beslut.

Revisionens sammanfattande bedömning

Avslutningsvis bedömer vi att styrelsens och nämndernas arbete följer en, i väsentliga delar, ändamålsenlig struktur. När det gäller styrmodell inklusive målarbete och intern kontroll har kommunens utvecklingsarbete nu gett konkreta och positiva resultat. Ett område som trots detta kräver fortsatt uppmärksamhet avser uppföljningsarbete och just internkontrollen där ytterligare insatser krävs, både vad gäller verksamhetsperspektivet och ekonomin.

Vidare förväntar vi oss ett fortsatt åtgärdsinriktat agerande utifrån de rekommendationer vi lämnar i våra granskningar. Kopplat till detta är bl a kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna och de kommunala företagen där tillräcklig samsyn saknas. Något som vi även påpekat vid tidigare ansvarsutövaningsgranskningar.

Vi kommer inom ramen för vår årliga granskning att följa styrelsens och nämndernas utvecklingsarbete i bland annat dessa avseenden.

För Övertorneå kommuns revisorer

Karl-Erik Taavo
Ordförande

Kent Alanentalo
V ordförande