

Kumla kommun

**Övergripande granskning
Sammanställning till kommunfullmäktige**

KPMG AB

6 november 2015

Antal sidor: 7

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
1.1	Sammanfattande bedömning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Metod	3
6.	Resultat	3

1. Sammanfattning

Den övergripande granskningen 2015 har genomförts genom att samtliga ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen och nämnderna ombetts att besvara en enkät med frågor om exempelvis nämndens/styrelsens uppdrag och mål, nämndens/styrelsens fördelning av ansvar och befogenheter och nämndens/styrelsens system för att säkerställa efterlevnad av lagar och regler. Frågorna var utformade som påståenden där en bedömning skulle göras av hur väl de överensstämmer med förhållandena i nämndens/styrelsens verksamhet. Möjligheter fanns också att skriva egna kommentarer efter varje fråga.

De förtroendevalda revisorerna har sedan, tillsammans med sakkunnigt biträde, träffat kommunstyrelsen och nämnderna tillsammans med representanter för förvaltningarna för en diskussion utifrån enkätsvaren.

Svarsfrekvensen i kommunen som helhet var 63,6 %. Förra gången revisionen genomförde en liknande enkätundersökning var 2013 och då var svarsfrekvensen 69,1 %. Gången dessförinnan, 2011, var svarsfrekvensen 63,5 %. Både 2011 och 2013 tillfrågades dock bara ordinarie ledamöter, denna gång tillfrågades även ersättare.

Det är stora variationer i svarsfrekvens mellan de olika nämnderna. Myndighetsnämnden hade högst andel svarande, 8 av 10 medan Nämnden för livslångt lärande hade lägst andel svarande, 12 av 26.

Vi vill poängtera att kommunallagen fastslår nämnders och enskilda ledamöters skyldighet att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. Målsättningen måste därför vara att alla ledamöter och ersättare ska besvara enkäten. Ökad svarsfrekvens är inget självändamål men när fler svarar tenderar engagemanget i stort kring dessa frågor öka, visar erfarenheter från andra kommuner.

Av de uteblivna svaren kan några enstaka förklaras av att enkätutskicket inte har fungerat helt felfritt rent tekniskt. Dels fick vi ett antal felaktiga e-postadresser vilket gjort att några inte nåtts av enkäten. Dessutom har några enstaka ledamöter/ersättare upplevt tekniska problem när de skulle skicka in sina svar.

1.1 Sammanfattande bedömning

Vi anser att det krävs mer utbildningsinsatser inom kommunen och de olika nämnderna.

Dels anser vi att det behövs en utveckling av den allmänna utbildning som i början av varje mandatperiod riktar sig till nya förtroendevalda. Vi anser att det inom Kumla kommun krävs mer insatser för att säkerställa att samtliga förtroendevalda politiker förstår innebörden av sitt uppdrag samt vilket ansvar som åvilar dem.

Därtill menar vi att varje enskild nämnd också bör lägga tid och kraft på att ledamöterna och ersättarna i den aktuella nämnden rustas för att klara av att hantera uppdraget. Nämnderna bör driva ett kontinuerligt utvecklingsarbete som gör att de nya kommer in i arbetet på ett bra sätt.

Vår bedömning är att det finns anledning att höja den allmänna kunskapsnivån beträffande hur kommunal demokrati och styrning fungerar. Med fördel kan särskilt fokus läggas på hur Kumla kommuns styrmodell fungerar.

Vi anser att området intern kontroll bör ägnas mer uppmärksamhet i såväl nämnderna som kommunstyrelsen.

Även om det är tjänstemännen som rent praktiskt hanterar uppföljningen av den interna kontrollen är det viktigt att de förtroendevalda är insatta i hur systemet för intern kontroll fungerar och vilket ansvar som åvilar dem.

2. Bakgrund

Kommunrevisionens uppgift är att ge kommunfullmäktige underlag till den årliga ansvarsprövningen, som regleras i kommunallag och i god revisionsledning.

Kommunallagen och god revisionsledning förutsätter att all verksamhet granskas årligen. För att klara att granska all verksamhet med syfte att bedöma om nämnder och styrelser har en tillfredsställande styrning och intern kontroll arbetar revisorerna med en kombination av olika metoder och tillvägagångssätt.

Enligt god revisionsledning indelas den årliga granskningen i framförallt två huvuddelar; grundläggande granskning och fördjupad granskning.

I den grundläggande granskningen ingår de delar av den revisionen som genomförs oavsett vilken riskbedömning som har gjorts. Bland annat tar revisorerna del av protokoll och månadsrapporter, träffar företrädare för olika verksamheter samt genomför studiebesök i olika verksamheter.

Som en fördjupad del av den grundläggande granskningen har revisorerna genomfört denna övergripande granskning. Den övergripande granskningen tar främst sikte på styrelsens och nämndernas styrning, ledning och kontroll av sina verksamheter.

Utgångspunkten för den övergripande granskningen är de mål och uppdrag som fullmäktige givit kommunstyrelse och nämnder. Granskningen syftar bland annat till att undersöka hur styrelse och nämnder och de enskilda ledamöter och ersättare som ingår i dessa organ ser på sin roll och sitt uppdrag.

Kumla kommuns revisorer har i den övergripande granskningen valt att arbeta med en enkätundersökning som följts upp med nämndbesök. Den väsentliga inriktningen för denna granskning är följaktligen nämndens självbedömning, dialogen mellan nämnd och revisorer samt revisorernas bedömning och analys. Granskningen har utformats på så sätt att den ska kunna leda till en löpande självbedömning inom nämnderna.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att göra en bedömning av om den styrning, uppföljning och interna kontroll som kommunstyrelsen och nämnderna utövar är ändamålsenlig och tillräcklig. Frågeställningarna bygger på kommunstyrelsens och nämndernas former för styrning och ledning.

4. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, myndighetsnämnden, nämnden för livslångt lärande, samhällsbyggnadsnämnden samt socialnämnden. Kommunstyrelsen och respektive nämnd får varsin rapport. En sammanställd rapport skickas till fullmäktige.

5. Metod

En enkät som var uppdelad i fyra huvudområden; styrning och ledning, uppföljning, intern kontroll samt verksamhet, har ställts till styrelsens och nämndernas ledamöter och ersättare. Frågorna var utformade som påståenden där en bedömning skulle göras av hur väl de överensstämmer med förhållandena i styrelsens/nämndens verksamhet. Frågorna har besvarats med **ja**, **nej**, **delvis** eller **vet ej**. Ledamöterna och ersättarna har även givits möjlighet att lämna kommentarer till samtliga frågor.

Efter att revisorerna har analyserat svaren har revisorerna, tillsammans med sakkunnigt biträde, genomfört ett möte med styrelsen/nämnden för en gemensam diskussion om utfallet av svaren.

6. Resultat

Sammanställningar av enkätsvaren återfinns i följande bilagor:

- Bilaga 1 – kultur- och fritidsnämnden
- Bilaga 2 – myndighetsnämnden
- Bilaga 3 – nämnden för livslångt lärande
- Bilaga 4 – samhällsbyggnadsnämnden
- Bilaga 5 – socialnämnden
- Bilaga 6 – kommunstyrelsen

I detta resultatavsnitt kommer vi använda begreppet respondenter. Med respondenter avser vi de personer som besvarat frågorna.

När revisorerna år 2013 genomförde denna typ av enkät framkom kritik mot hur vissa av enkätfrågorna var formulerade. En del frågor har därför formulerats annorlunda denna gång medan en del andra frågor har tagits bort helt. Vissa av de kritiserade frågorna har dock fått vara oförändrade eftersom revisorernas uppfattning efter granskningen 2013 var att frågorna generellt var formulerade på ett sådant sätt att de bör kunna besvaras av ledamöterna och ersättarna.

Även denna gång har det framförts viss kritik mot frågornas formulering och vi kommer återigen att ta till oss av kritiken och se över formuleringarna inför nästa gång.

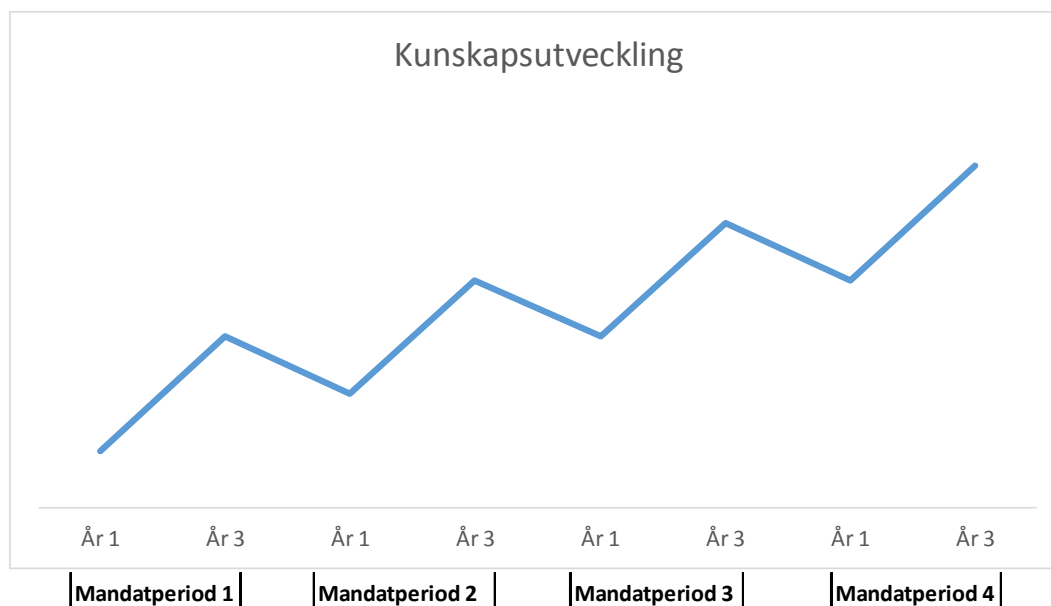
Ytterligare en sak revisionen fick kritik för efter 2013 års övergripande granskning var att informationen inför granskningen var för knapphändig samt att den information som lämnades hade en ton som gjorde att många kände en viss osäkerhet/nervositet inför granskningen.

Revisionen tog till sig av den kritiken och gick denna gång ut med utförlig skriftlig information till samtliga nämnder drygt två månader innan enkätutskicket. Dessutom skedde muntlig information i fullmäktige en gång inför enkätutskicket. Efter att enkäten skickades ut skedde ytterligare en muntlig information i fullmäktige. Dessutom har de ledamöter/ersättare som inte besvarat enkäten fått tre påminnelser. Mot den bakgrunden anser vi att vi har gjort vad vi kunnat för att tydligt informera om granskningen.

En fråga som kommit upp till diskussion vid årets nämndträffar är de svarsalternativ som finns på frågorna. Revisorerna konstaterar att svarsalternativet ”delvis” inte bör finnas med på samtliga frågor. På de frågor där svarsalternativet ”delvis” kommer att vara kvar kommer respondenten uppmanas att lämna en kommentar till sitt svar.

En annan synpunkt som framförts vid nämndträffarna är att tidpunkten för enkätens genomförande har bidragit till att det är förhållandevis många som svarat ”delvis” eller ”vet ej” på frågorna. Det är början på en ny mandatperiod och många nya politiker i nämnderna. Det har framförts att många av de nya är osäkra på vissa delar i uppdraget som förtroendevald och att det är svårt för dem att ha koll på alla uppföljningar etc. Det har även framförts att denna osäkerhet bland ledamöter/ersättare kan ha varit en bidragande orsak till den låga svarsfrekvensen. Samtidigt har det från vissa nya ledamöter/ersättare framförts att det är positivt att dessa frågor ställs i detta skede eftersom det tydliggör inom vilka områden det behövs en kunskapshöjning. En annan synpunkt på samma tema är följande: i och med att frågorna ställs så tidigt i mandatperioden har nämnderna tid på sig att göra någonting åt de eventuella brister som framkommer.

Vad gäller tidpunkten för enkäten finns det hos revisionen en medvetenhet om att resultatet sannolikt skulle bli ett annat om samma frågor ställdes till samma personer när de har en större erfarenhet. Trots det vill vi mena att tidpunkten för granskningen inte är illa vald. Vår ambition är att genomföra denna typ av enkäter med efterföljande nämndträffar vartannat år. Vi utgår från att både svarsfrekvensen och kunskapsnivån kommer att vara högre vid nästa tillfälle. Vår förhoppning och tro är dessutom att om vi återkommer med denna typ av enkäter vartannat år så sker det en progressiv kunskapsutveckling över tid, ungefär på det sätt som åskådliggörs i diagrammet nedan.



Målet är således att ”startnivån” för ledamöternas/ersättarnas kunskap är högre år 1 i nästa mandatperiod i jämförelse med år 1 i denna mandatperiod.

Även om vår förhoppning är att våra frågor kan bidra till att höja kunskapsnivån och klargöra det ansvar som åvilar nämnderna och de enskilda ledamöterna anser vi att det krävs mer utbildningsinsatser inom kommunen och de olika nämnderna.

Dels anser vi att det behövs en utveckling av den allmänna utbildning som i början av varje mandatperiod riktar sig till nya förtroendevalda. Vi är tveksamma till att det räcker med en utbildning fördelad på två halvdagar i början av en mandatperiod. Vi anser att det inom Kumla kommun krävs mer insatser för att säkerställa att samtliga förtroendevalda politiker förstår innebörden av sitt uppdrag samt vilket ansvar som åvilar dem.

Därtill menar vi att varje enskild nämnd också bör lägga tid och kraft på att ledamöterna och ersättarna i den aktuella nämnden rustas för att klara av att hantera uppdraget. Nämnderna bör driva ett kontinuerligt utvecklingsarbete som gör att de nya kommer in i arbetet på ett bra sätt.

I anslutning till detta vill vi lyfta fram att den typen av kontinuerligt utvecklingsarbete redan pågår i vissa av nämnderna. Detta sker i form av att den aktuella förvaltningen på nämndsammanträdena informerar/utbildar om olika delar av den verksamhet som nämnden ansvarar för. Exempelvis får socialnämnden olika ”case” presenterade för sig på sina sammanträden för att de ska få en djupare förståelse för handläggning av ärenden enligt socialtjänstlagen. Vi ser detta som ett bra sätt att höja den allmänna kunskapsnivån bland nämndens ledamöter/ersättare. Enligt vår mening vore det mycket värdefullt om denna typ av utvecklingsarbete kompletterades med kontinuerlig information/utbildning om ansvar och roller vad gäller generellt nämndarbete.

I vissa av diskussionerna har det framkommit att det hos en del ledamöter/ersättare finns bristande kunskap om att det finns en koppling mellan nämndens mål och verksamhet samt

fullmäktiges mål och beslut. Kopplingen mellan fullmäktiges mål och nämndernas mål och verksamhet utgör centrala delar av den kommunala styrningen.

Huruvida enkäten nästa gång ska ställas till både ledamöter och ersättare eller enbart till ledamöter är inget som vi kommer att besluta om i nuläget. Samtidigt som det faktum att ersättarna också fått besvara enkäten denna gång kan ha varit en bidragande orsak till att svarsfrekvensen sjunkit är det viktigt att komma ihåg att en tjänstgörande ersättare har precis samma ansvar som vilken annan ledamot som helst. Därför är det viktigt att även ersättarna är införstådda med innebörden av uppdraget som förtroendevald.

I sammanhanget vill vi därtill poängtera att ansvaret för verksamheten som bedrivs inom respektive nämnds ansvarsområde åvilar hela nämnden/styrelsen. Det är hela nämnden/styrelsen som årligen ansvarsprövas, inte majoriteten eller presidiet eller någon annan grupp av ledamöter i nämnden/styrelsen. Därmed måste hela nämnden/styrelsen, det vill säga varje enskild ledamot, känna till innebörden av sitt uppdrag.

Som vi varit inne på ovan måste svaren på enkäterna förstås mot bakgrund av att frågorna ställts i början av en ny mandatperiod. Många ledamöter/ersättare är därför relativt oerfarna. Därtill är vissa av nämnderna helt nya.

Inom området intern kontroll är det generellt en låg kunskapsnivå både bland respondenterna i kommunstyrelsen och bland respondenterna i de olika nämnderna. Till ledamöterna/ersättarna i samtliga nämnder utom kommunstyrelsen har det ställts en fråga om nämnden årligen fastställer en plan för den interna kontrollen som anger vilken uppföljning av den interna kontrollen som ska genomföras. Sammantaget för dessa nämnder är det 41 respondenter som svarat ja på den frågan medan 2 svarat delvis och 22 svarat vet ej. Ungefär en tredjedel av respondenterna svarar alltså vet ej. Enligt reglementet för intern kontroll ska internkontrollplanen antas i januari. Av nämndernas protokoll framgår att internkontrollplan för 2015 är antagen i kultur- och fritidsnämnden, nämnden för livslångt lärande samt socialnämnden. För myndighetsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden framgår det inte av protokollen att någon sådan plan är antagen för 2015.

Kommunstyrelsens ledamöter/ersättare har fått svara på frågan om kommunstyrelsen årligen följer upp att internkontrollplaner upprättas av nämnderna. Lite drygt var fjärde respondent svarar vet ej på den frågan.

Vi anser att området intern kontroll bör ägnas mer uppmärksamhet i såväl nämnderna som kommunstyrelsen.

Även om det är tjänstemännen som rent praktiskt hanterar uppföljningen av den interna kontrollen är det viktigt att de förtroendevalda är insatta i hur systemet för intern kontroll fungerar och vilket ansvar som åvilar dem.

En central del i kommunstyrelsens ansvar enligt kommunallagens 6 kap 1 § är att ha uppsikt över övriga nämnder. I det ingår ett övergripande ansvar att se till att det finns en god intern kontroll i hela kommunen. Det åvilar således kommunstyrelsen att säkerställa att systemet för intern kontroll fungerar i enlighet med såväl interna som externa bestämmelser.

Utifrån enkätsvaren och de efterföljande diskussionerna gör vi vidare reflektionen att det finns anledning att höja den allmänna kunskapsnivån beträffande hur kommunal demokrati och styrning fungerar, vilket vi också berört ovan. Med fördel kan särskilt fokus läggas på hur Kumla kommuns styrmodell fungerar.

Vid en del av nämndträffarna har den närvarande förvaltningschefen framfört att enkätresultatet blir en signal om inom vilka områden nämnden behöver mer information/utbildning. Det är just på det sättet resultatet av granskningen är tänkt att användas. Revisionens främsta uppdrag enligt kommunallagen är nämligen att bidra till att verksamheten blir bättre. Genom revisionens granskningar och frågor vill vi lyfta fram styrelsens och nämndernas ansvar samt peka på potentiella risker i syfte att styrelsen och nämnderna ska kunna motverka dessa risker.

Revisionens uppdrag handlar således inte om att hitta fel och brister eller att peka ut syndabockar.