



**Boxholms kommun**

KS och nämndernas egenkontroll  
Övergripande granskning  
Revisionsrapport

Offentlig sektor  
KPMG AB  
2014-02-17  
*Antal sidor: 11*

## Innehåll

|     |                                      |   |
|-----|--------------------------------------|---|
| 1.  | Inledning                            | 1 |
| 1.1 | Syfte                                | 1 |
| 1.2 | Genomförande                         | 1 |
| 2.  | Iakttagelser                         | 2 |
| 2.1 | Kommunstyrelsen/utvecklingsutskottet | 2 |
| 2.2 | Barn- och utbildningsutskottet       | 4 |
| 2.3 | Socialutskottet                      | 5 |
| 2.4 | Byggnadsnämnden                      | 6 |
| 2.5 | Kultur- och turismnämnden            | 7 |
| 3.  | Rekommendationer                     | 8 |

## 1. Inledning

På uppdrag av kommunens revisorer har KPMG genomfört en övergripande granskning av nämnderna och kommunstyrelsen i Boxholms kommun. 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. Enligt god revisionssed ska en översiktlig granskning ske av den styrning som nämnder och förvaltningar utövar för att fylla den uppgift och nå de mål som getts av fullmäktige.

### 1.1 Syfte

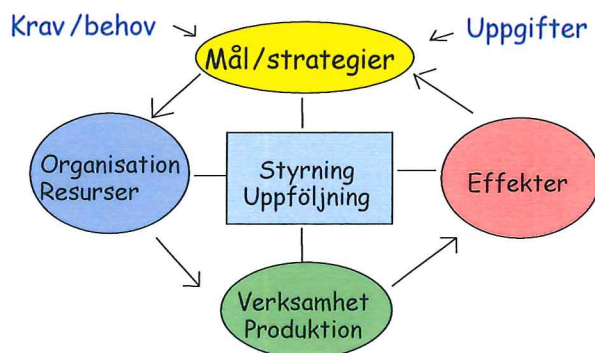
Syftet med granskningen är att ge en översiktlig bild av styrelsens och nämndernas egenkontroll av verksamhetens resultat och måluppfyllelse. Har styrelsen och nämnderna skapat förutsättningar för en god ekonomisk hushållning? Dessa frågeställningar utgör underlag för revisionens ansvarsprövning.

Ett ytterligare syfte med den övergripande granskningen är att verka för en förbättrad styrning och bidra till en årlig självbedömning i kommunstyrelse, nämnder och förvaltningar. Kommunstyrelsens och nämndernas egen bedömning av sin verksamhet sker exempelvis via internkontrollplaner, kvalitetsredovisningar, enkäter och den årliga verksamhetsuppföljningen i samband med bokslut och delårsbokslut.

Revisorerna följer löpande under året verksamheten dels genom kommunikation med styrelse och nämnder, 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.

### 1.2 Genomförande

Den övergripande granskningen utgår från en enkel styrmodell enligt följande:



Vid ingången av år 2013 infördes den nya politiska organisationen i Boxholms kommun. Denna innebär att en ny modell för kommunen införts med nya förutsättningar för att styra och bedriva verksamheterna. Den nya organisationen har varit granskningens fokus vid de intervjuer som genomförts med kommunstyrelsens presidium och de olika utskotten samt med kvarvarande nämnders presidier. Ett antal frågeställningar som skickats ut i förväg har utgjort grund vid genomförandet av intervjuerna.

Frågeställningarna som avhandlats har avsett återblick på året med den nya organisationen, mål, risker för bristande målluppfyllelse, vilka effektiviseringsåtgärder som vidtas för en budget i balans samt hur följer man upp och skaffar sig kunskap om verksamheten och påverkan för en bättre målluppfyllelse. I det följande återges något av genomförda samtal knutet till några gemensamma rubriker.

## 2. Iakttagelser

### 2.1 Kommunstyrelsen/utvecklingsutskottet

#### Mål och organisation

Den nya organisationen där barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden avskaffats innebär enligt budgeten 2013 stora förändringar där dessa nämnder istället ersatts av två utskott och av kommunstyrelsen som beslutande nämnd. Målen för dessa verksamheter har överförts till kommunstyrelsens ansvarsområde.

Vidare anges i budgeten 2013 att Boxholms kommun har gjort ett viktigt vägval med en ny politisk organisation. Detta tillsammans med att införa LEAN-filosofin under 2013 och 2014 anges skapa goda möjligheter att anpassa målsättningen till de resurser kommunen har utan att ge avkall på kvalitén. Detta framhålls också i budgeten för 2014.

Det finns ett verksamhetskort framtaget för förvaltningens verksamhetsmål fastställt av kommunstyrelsen i januari 2013. Detta innehåller fem perspektiv, med mål, framgångsfaktorer, handlingsplaner och nyckeltal. För kommunstyrelsen och nämnderna gäller gemensamt perspektiven och därtill hörande mål och framgångsfaktorer. Alla förvaltningar ska utforma handlingsplaner för genomförande av målen i den eller de verksamheter man har ansvar för.

#### Risker för bristande målluppfyllelse och effektivitet

Den nya organisationen utgör en stor förändring enligt vad som anges men det har gått bra menar flera i vårt samtal. Man behöver dock mer tid för att det ska fungera som det är tänkt är också en synpunkt. Informationen in till kommunstyrelsen är inte helt tillfyllest anges också som en brist.

En synpunkt från revisionen som tas upp är att beslutsunderlaget i fullmäktiges protokoll i en del fall är ofullständigt och bör vara mer fullständigt vad gäller ärendegången, till exempel vad gäller kommunstyrelsens förslag till fullmäktige. Ett svar är att det kommer att förbättras. Det meddelas även att det nya ärendehanteringssystemet kommer att införas under mars 2014, vilket kommer att ge nya förutsättningar för en god ärendehantering anser man. Införandet har dock enligt



delårsbokslutet per den 31 aug 2013 varit kantat med problem, vilket anges kan påverka måluppfyllelsen vad gäller enkla och tydliga beslut.

Det konstateras att ärendelistan för kommunstyrelsen ökat avsevärt i den nya organisationen. Den vill man enligt våra intervjuer få nedkortad och det arbetar man med från kommunstyrelsens sida. Väl avvägd beslutsnivå enligt delegation från kommunstyrelsen är en förutsättning, är en kommentar som vi fått.

### **Effektiveringsåtgärder för god ekonomisk hushållning**

I kommunens budget för 2013 och 2014 anges vad god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv tar sikte på. Det handlar om kommunens förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att skapa förutsättningar för detta anges att det måste finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Vidare pekas bl. a. på utvecklad planering med framförhållning, handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt rättvisande och tillförlitlig redovisning för information om avvikelser gentemot uppställda mål. För att styra verksamheterna krävs också säkerställda processer för ändamålet. Man måste följa budgetprocessen, den utgör en viktig framgångsfaktor är en av de kommentarer vi får.

Den ekonomiska situationen är kärv och enligt delårsbokslutet per den 31 aug prognostiserades kommunstyrelsens och nämndernas resultat per helår till -3 105 tkr jämfört mot budget. Besparingsåtgärder har diskuterats och beslutade åtgärder har genomförts till exempel genom minskning av tjänster inom gemensam service. Vi har i nuläget inte tillgång till några bokslutssiffror som visar på styrelsens och nämndernas resultat för 2013.

Som framgångsfaktor för perspektivet Arbetssätt pekar man på införande av Lean<sup>1</sup>. Som ovan angetts och på olika sätt har det framförts att satsningen på Lean med nytt sätt att tänka och arbeta kommer att medverka till nödvändig effektivisering av verksamheterna.

### **Uppföljning och kunskap om verksamheten, intern kontroll**

För att få en samlad kunskap och en verksamhetsuppföljning pekar man på nöjd medborgarundersökningen som redskapet för att följa upp mål. I sammanhanget diskuterar också vikten av ett bra samspel mellan politiker och tjänstemän.

Det finns en för kommunstyrelsen gemensam internkontrollplan för 2013. En samlad uppföljning av internkontrollplanen sker i februari. Nämnderna ska enligt reglementet för intern kontroll lämna in sina planer till kommunstyrelsen i samband med upprättande av årsredovisningen.

Uppföljning av nämndernas interna kontroll är en del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen ska också skaffa sig kunskap om den interna kontrollen i de kommunala bolagen. När det gäller uppsikten av de kommunala bolagen har det skett en skärpning av kommunallagen från och med 2013. Denna innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut ska bedöma om verksamheten varit förenlig med det kommunala ändamål fullmäktige fastställt och utförts inom ramen för de kommunala befogenheter som gäller för verksamheten. Någon

---

<sup>1</sup> Lean kan sägas innebära arbetssätt och metoder som ska ge mervärde med mindre arbetsinsatser.

revidering av bolagsordningar och ägardirektiv för anpassning till den nya lagstiftningen har ännu inte genomförts.

### **Bättre måluppfyllelse**

För att åstadkomma en ännu bättre måluppfyllelse pekar presidiet på vikten av samverkan med kommungrannar och andra aktörer.

## **2.2 Barn- och utbildningsutskottet**

### **Mål och organisation**

Det konstateras i vårt samtal med företrädare för utskottet och verksamhetschef att man nu har en beredande funktion. Det finns en ny delegationsordning gällande för utskottets verksamhet, men det finns åsikter om att utskottets roll fortfarande är oklar.

Det behöver växa fram en tydligare rollfördelning och kunskapen om utbildningsfrågorna är olika inom kommunstyrelsen. Frågan om föredragning diskuteras också. Det framförs att ett huvudargument för den nya organisationen var att kunna diskutera och bryta åsikter i kommunstyrelsen, men det förutsätter, menar man, också att informationen till kommunstyrelsen följer med så att bilden av ett ärende inte blir olika i utskottet och i kommunstyrelsen i sin helhet.

Perspektiven i verksamhetsutskottet är gemensamma men målen hänger inte riktigt ihop framförs det i vårt samtal. Detta behöver ytterligare bearbetas.

### **Risker för bristande måluppfyllelse och effektivitet**

Ett fokuserat ledarskap anges som viktigt för att nå de mål som staten och fullmäktige anger. Det är också viktigt att få människorna i organisationen att stå bakom verksamhetsplanen är en åsikt som framförs. I år har verksamhetsidéen använts i de utvecklingssamtal som rektorerna genomfört.

En viktig förutsättning för verksamheten och måluppfyllelse är det 2-lärarsystem som finns på högstadiet. En annan faktor som anges minska riskerna för bristande måluppfyllelse är att elevhälsan blivit starkare.

### **Effektiviseringsåtgärder för god ekonomisk hushållning**

I vårt samtal framförs flera orsaker som pressar ekonomin för verksamheten: Kostnadsökningen har varit större för interkommunala ersättningar och lönerna har ökat mer än vad som kompenseras i budgettilldelning. Ytterligare en faktor som ansträngt ekonomin är att antalet barn ökar snabbare än vad som budgeten egentligen medger.

De åtgärder som vidtagits för att minimera befarade underskott är att man dragit ned personal varje höst vilket bedöms vara komplext när man samtidigt ska se till måluppfyllelsen vad gäller meritvärden i grundskolan.



Den nya förskolan är ett sätt att effektivisera är en kommentar vi fått. Lean-arbetet har just startat avsikten är att det ska leda till effektivisering.

### **Uppföljning och kunskap om verksamheten, intern kontroll**

I likhet med vad som ovan angetts påpekas att det är viktigt att hela kommunstyrelsen får uppföljande information om verksamheten. Kontaktpolitiker har valts och har det inte blivit så mycket av detta tidigare men det finns nu ett intresse för insatser som redovisas i utskottet.

Internkontrollplanen för 2013 har bland annat ett antal rutiner med kontrollmoment som avser verksamhetens måluppfyllelse. Planen upplevs som utmärkt och är nu ett ”diskussionsinstrument” i utskottet. Av protokollen framgår att utskottet får löpande uppföljning från internkontrollarbetet och vid varje utskottssammanträde finns en paragraf med verksamhetsinformation.

### **Bättre måluppfyllelse**

För en ännu bättre måluppfyllelse framförs att det är viktigt att behålla 2-lärarsystemet på högstadiet. Kommunstyrelsen har, enligt intervjuuppgift, godkänt att verksamheten har möjlighet att dra över budget för att behålla systemet. Något sådant beslut existerar dock inte enligt en senare uppgift vi erhållit.

## **2.3 Socialutskottet**

### **Mål och organisation**

I den nya organisationen har det enligt våra intervjuade varit lite ostrukturerat med tider, det hoppar lite hit och dit i planeringen jämfört med tidigare. Man kommer att till nästa år försöka få en bättre struktur anges det. Det finns inte någon särskild beredning innan utskottet. Det finns fortfarande otydlighet i den nya organisationen är en kommentar. Det efterfrågas mer kontakt med kommunstyrelsen, sektionscheferna är inte med automatik föredragande i kommunstyrelsen.

Den delegationsordning som beslutats för den nya organisationen har haft många fel och den har därför redan reviderats genom beslut i kommunstyrelsen under december 2013.

Målen i organisationen är otydliga enligt en kommentar. Vi konstaterar att det i budgeten 2014 inte finns någon större överensstämmelse mellan de olika verksamheterna vad gäller målens inriktning och tydlig beskrivning utifrån den styrmodell som finns i kommunstyrelsens övergripande verksamhetsplan.

### **Risker för bristande måluppfyllelse och effektivitet**

Viktiga faktorer för att undvika bristande måluppfyllelse som anges är personalen och kontinuiteten i bemanningen samt personalförsörjningen på nyckelposter. Värdegrundsarbetet, kvalitet i verksamheten och handledning nämns också.

Bristande resurser. De särskilda boendena är tungrodda idag. Det behövs en utredning för framtidens äldreboende. Ökat försörjningsstöd. Att hitta resursjobb inom kommunen vore en bra sak som diskuteras för att minska andra kostnader för samhället.

”Hur och vad frågorna” har blivit mycket bättre anges det och den balansen hittades i den tidigare nämnden. En controller för de sociala verksamheterna behövs, är en kommentar.

### **Effektiviseringsåtgärder för god ekonomisk hushållning**

Man arbetar med att strukturera upp försörjningsstöd. Slutar någon så funderar man på ”hur jobba istället” är en annan kommentar. Med erfarenhet från Lean-utbildning anges att man tittar på vad som görs dubbelt. Där har man fått mer tid för brukarna vilket är värdeskapande.

Tre ben för utskottets verksamheter ger förutsättningar för effektivitet är en framförd mening.

### **Uppföljning och kunskap om verksamheten, intern kontroll**

Internkontrollplan finns men den är lite av ett ”gungfly” enligt en synpunkt. Det finns en gemensam avvikelshantering i kommunen vilket är bra. Uppföljningen av den borde dock gå till hela kommunstyrelsen är ytterligare en synpunkt. En annan kommentar är att det behövs mer strukturer och policys i olika lägen i kommunen.

Utskottet går igenom protokollen för att se om det som beslutats också har verkställts.

### **Bättre måluppfyllelse**

Utskottets arbete måste kopplas till kommunstyrelsen i högre utsträckning är en mening som framförs. Det skulle behövas någon i förvaltningen som hade tid att ”grotta ned” i det man inte hinner, till exempel arbeta med flödesscheman, checklistor m. m. Det kan exempelvis vara en kvalitetssamordnare eller verksamhetscontroller.

## **2.4 Byggnadsnämnden**

### **Mål och organisation**

Den nya politiska organisationen har inte medfört några egentliga förändringar för nämndens del utan den fungerar som tidigare är den åsikt som framförs i vårt samtal. Samverkan med andra delar i organisationen är en väsentlig del och det finns ett bra samarbete med Mjölby kommun i den gemensamma miljönämnden. Samverkan med Boxholmshus är också tillfredsställande anges det.

Den övergripande verksamhetsplanen tas i fullmäktige och förvaltningen arbetar nu med handlingsplanen för 2014. Nämnden ansvarar bland annat för föreningsbidragen. Man pekar på att en beslutad utredning för enhetliga regler gällande föreningsbidrag är en viktig prioriteringsfråga.



### **Risker för bristande måluppfyllelse och effektivitet**

Vikten av att man får kompletta ansökningshandlingar gällande bygglov tas upp och därvid är informationen också väsentlig för att minimera handläggningstider etc.

### **Effektiviseringsåtgärder för god ekonomisk hushållning**

Bostadsanpassning är ett relativt sett omfattande område. Handläggningen av detta område studeras nu för effektiviseringsåtgärder. Det handlar bland annat om att det inte ska vara fråga om renoveringsobjekt framhåller man.

Man kommer också att ta ut en timavgift för förhandsbesked gällande bygglov.

### **Uppföljning och kunskap om verksamheten, intern kontroll**

Nämndens företrädare anser det viktigt att hålla sig à jour med vad som är aktuellt inom ansvarsområdet genom att bevista föreläsningar och seminarier. Det skickas återkommande ut en enkät till alla föreningar om hur samverkan fungerar. Detta sker däremot inte gällande bygglovshanteringen. Enligt vad som anges så hinner man dock följa upp alla byggärenden. Under 2013 t o m november, hade 138 bygglovsärenden hanterats.

En internkontrollplan har upprättats för 2013. Uppföljning av densamma kommer att redovisas vid sammanträde i februari varvid också en ny plan beslutas för 2014.

### **Bättre måluppfyllelse**

Mer resurser. Bygglovstaxan har inte höjts.

## **2.5 Kultur- och turismnämnden**

### **Mål och organisation**

Den nya organisationen har inte medfört någon större förändring för nämndens del. Nämndens ansvarsområde har längre tillbaka varit organiserat som ett utskott och sedan ombildning till nämnd har styrning och ledning börjat sätta sig.

Målen för nämndens verksamhet är tillfredsställande anser nämndens representanter, men de mål där angiven måluppfyllelse är att de ska "öka" bör vara mer konkret måttatta. I budgeten för 2014 är det ändrat i ett av målen.

### **Risker för bristande måluppfyllelse och effektivitet**

För att undvika bristande måluppfyllelse är det viktigt med tillgång till en engagerad och motiverad personal och bra ledning, som man nu upplever också är på plats. Ändamålsenliga lokaler anges också som en viktig faktor för att bedriva verksamheten och en organisation som tar vara på idéer och uppslag till förbättringar från personalen.

Det finns risker om ökade sparkrav inträffar. Då måste nämnden, påpekas det, ta bort någonting. Ramförstärkning 2 % är otillräckligt då kostnaderna stiger mer. Ett exempel på kostnad som inte ryms i nämndens budget är utbyte av bibliotekets golv.

### **Effektiviseringsåtgärder för god ekonomisk hushållning**

Det uppges att man är noga med att annonsera för arrangemang och verksamhetsaktiviteter m m. Strävan efter samverkan med andra aktörer för att dela kostnader är en viktig insats som man arbetar efter .

### **Uppföljning och kunskap om verksamheten, intern kontroll**

Nämndrepresentanter är med på olika arrangemang som anordnas, till exempel utdelning av kulturpriset.

Det finns en beslutad internkontrollplan. Uppföljning av denna kommer att redovisas i ett kommande sammanträde och då tas också en ny internkontrollplan för 2014.

### **Bättre måluppfyllelse**

Ett område som diskuteras är sysselsättning för ungdomar. Det finns ett glapp/avsaknad av detta från det att de slutar årskurs 9 till 25-årsåldern menar nämndens representanter. Vad kan mer göras för dessa i Boxholm? Det är en fråga man vill arbeta mer med.

## **3. Rekommendationer**

Vi anser att mötena och dialogen med nämndpresidier, utskott och chefstjänstemän är viktiga och har varit meningsfulla för revisionens uppdrag och det är vår förhoppning att det också uppfattas så av de vi talat med.

Den nya politiska organisationen har enligt vad vi erfar ännu inte ”satt sig” fullt ut och det finns enligt mångas mening fortfarande oklarheter, vilket inte är tillfredsställande. De effekter som eftersträvat kan därför ännu inte iakttas. Det är viktigt att utvärderingen av den nya organisationen som aviserats genomförs snarast för att det ska vara möjligt att vidta eventuellt nödvändiga justeringar.

Organisationen medför med nödvändighet ett merarbete för kommunstyrelsen med ansvaret för de kärnverksamheter som tillförts. Detta har inneburit längre sammanträdestider och ett utökat antal ärenden i styrelsen. Det går enligt vår mening inte att helt undvika på grund av det faktum att hela kommunstyrelsen i hög utsträckning måste vara informerad samt för en rad beslut också

vara delaktiga i kärnverksamheternas processer, oaktat det finns utskott som arbetar närmare respektive verksamhet. För att det hela ska fungera tillfredsställande krävs en effektiv ärendehantering och tydlighet vad gäller delegation med angivna beslutsnivåer. Det nya digitala dokument- och ärendehanteringssystemet som kommer att införas blir därför av stor betydelse. Vi rekommenderar att man i det sammanhanget för tydlighet och överblick dokumenterar hela besluts- och ärendeprocessen. Vi anser därutöver också att beslutsunderlagen i fullmäktiges protokoll måste kompletteras så att det i alla beslut ska vara möjligt att följa beredningsprocessen, vilket är särskilt viktigt i den nya politiska styrmodellen.

I styrdokumenterna budget och årsredovisning återfinns kommunens mål i olika delar för den verksamhet som bedrivs. Vi konstaterar dock att det inte är en fullständig och överblickbar bild man får av kommunens ambitioner och inriktning. För målstyrningen finns ett verksamhetskort utarbetat vilket ovan relaterats. Kommunstyrelsen har i januari 2013 beslutat om verksamhetsmålen, i beslutet angett som en verksamhetsplan. Perspektiven och de övergripande målen återfinns inte i budgeten för 2014 vilket alltså medför att det inte går att se en sammanhängande bild av systemet och målhierarkin. Detta anser vi måste arbetas in i kommande budget- och årsredovisningsdokument.

Kommunfullmäktige har i november 2013 tagit beslut om skattesats för budgetåret 2014 och i december 2013 beslutat om budgetramar 2014 och ekonomisk plan för 2015-16. Vi konstaterar dock att det inte är en fullständig budget som fullmäktige haft att ta ställning till såtillvida att budgetens textavsnitt kommer att beslutas först i februari 2014. Detta anser vi inte är en ändamålsenlig hantering utan kommunstyrelsens förslag bör vara klart som en helhet inför fullmäktiges behandling. Vi förutsätter att detta är en engångsföreteelse som inte upprepas i kommande budgetprocess.

Från och med 2013 gäller en utvidgad uppsiktsplikt för kommunstyrelsen gentemot de kommunala bolagen. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tar initiativ till översyn av ägardirektiv och bolagsordningar för en överensstämmelse i enlighet med de nya kraven.

KPMG AB



Elisabeth Carelind  
Auktoriserad revisor



Olof Eriksson  
Certifierad kommunal revisor