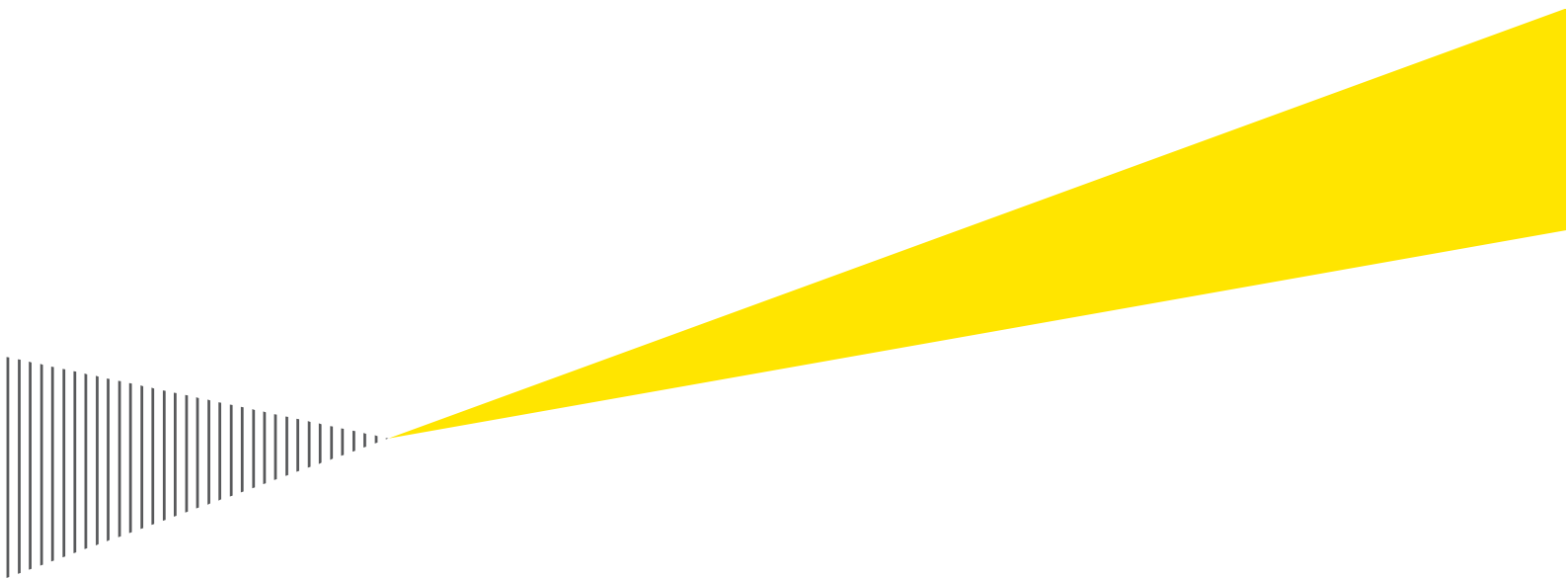


Grästorps kommun

Grundläggande granskning år 2019



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Ansvarig nämnd och avgränsningar	3
2. Organisation och styrning i Grästorps kommun	4
2.1. Organisation	4
2.2. Styrmodell	4
2.3. Uppsikt	5
3. Kommunstyrelsen	6
3.1. Iakttagelser	6
3.2. Kommunstyrelsens arbete med biståndsbedömning	7
3.3. Kommunstyrelsens arbete med GDPR	8
3.4. Kommunstyrelsens arbete med en övergång till tillitsbaserad styrning	8
3.5. Dialog med kommunstyrelsens och kommunstyrelsens utskotts presidier	8
3.6. Vår bedömning	9
4. Miljö- och byggnämnden	11
4.1. Iakttagelser	11
4.2. Resultat av dialog med miljö- och byggnämnden	11
4.3. Vår bedömning	12
5. Sammanställd bedömning per nämnd	13
5.1. Sammanställd bedömning	13
6. Samlad bedömning	14

Bilaga 1: Bakgrund till granskningen

Bilaga 3: Källförteckning

Bilaga 2: Revisionskriterier

Bilaga 4: Sammanfattning av dialoger

Sammanfattning

EY har genomfört en grundläggande granskning av nämnderna i Grästorps kommun på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna. Syftet med granskningen är att ge revisorerna underlag för ansvarsprövningen genom att översiktligt granska all verksamhet i enlighet med kommunallagen och God revisionsred. Granskningen omfattar nämnder och utskott och har genomförts genom dokumentstudier och dialoger.

Enligt God revisionsred 2018 ska den grundläggande granskningen ge underlag för att bedöma styrelse och nämnders styrning, uppföljning och kontroll samt måluppfyllelse. Granskningen avser verksamhetsår 2019. Granskningen omfattar inte granskning av säkerhet i redovisningssystem. Detta granskar revisorerna som en del av redovisningsrevisionen. Nämndernas måluppfyllelse har granskats per delårsrapport per augusti 2019. Områden som har framkommit i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys har också behandlats översiktligt.

Utifrån kraven i kommunallagen samt kommunens styrmodell och policy för intern kontroll har vi tagit fram revisionskriterier som styrelse och nämnder ska uppfylla för att ha säkerställt ett ändamålsenligt arbetssätt.

Granskningen visar att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Av granskningen framkommer att vissa målvärden kopplade till fullmäktiges mål har tillkommit eller ändrats vid delårsuppföljning, men att styrmodellen följts i övrigt. Vidare visar granskningen att styrelsen i huvudsak arbetat med intern kontroll i enlighet med lagkrav och styrmodell, men att kontrollplan inte antagits för teknisk verksamhet och att underliggande riskbedömning inte dokumenterats. I augusti prognostiserade kommunen ett underskott om 1,7 mnkr per helår i verksamheterna och uppföljning av mål visade en blandad måluppfyllelse. I övrigt visar granskningen att kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig uppföljning och ekonomisk rapportering i enlighet med styrmodellen, samt en tillräcklig uppsikt över nämnder och kommunalförbund.

Granskningen visar även att miljö- och byggnämnden har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Nämnden har brutit ned fullmäktiges mål i aktiviteter samt tagit fram mått med målvärden kopplade till målen. Granskningen visar också att nämnden i huvudsak har arbetat med intern kontroll i enlighet med lagkrav samt kommunens styrmodell, men att riskbedömningen inte dokumenterats och rapporteringen av uppföljningen av intern kontroll är försenad. I granskningen framkommer att nämnden har följt lagkrav och styrmodell genom att kontinuerligt följa upp ekonomi och egen verksamhet. Nämnden har därmed säkerställt en tillräcklig uppföljning och ekonomisk rapportering.

Vi rekommenderar miljö- och byggnämnden och kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att den årliga riskanalysen som ligger till grund för bedömning av risk och väsentlighet och val av kontroller dokumenteras

Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa en tillräcklig intern kontroll inom alla verksamhetsområden, inklusive teknisk verksamhet

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen 12 kap. 1 § ska revisorerna årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av God revisionsred. Bakgrund till granskningen samt metod beskrivs i bilaga 1. Källförteckning återfinns i bilaga 2.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den grundläggande granskningen är att ge revisorerna underlag för ansvarsprövningen genom att översiktligt granska all verksamhet i enlighet med kommunallagen och God revisionsred¹. Den grundläggande granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt?
- ▶ Har nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll? Det vill säga i enlighet med kraven i kommunallagen samt kommunens styrmodell.
- ▶ Har nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och ekonomisk rapportering? Det vill säga i enlighet med kraven i kommunens styrmodell.
- ▶ Hur har kommunstyrelsen arbetat med biståndsbedömningsprocessen?
- ▶ Hur har kommunstyrelsen arbetat med föreskrifterna i dataskyddsförordningen GDPR?
- ▶ Hur arbetar kommunstyrelsen med övergången till tillitsbaserad styrning?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, bedömningar och slutsatser. Revisionskriterierna beskrivs i bilaga 3. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen 6 kap. 1 § och 6 § om kommunstyrelsens ansvar att leda, samordna och ha uppsikt samt nämnders ansvar att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med föreskrifter, fullmäktiges mål och riktlinjer samt med tillräcklig intern kontroll
- ▶ Kommunfullmäktiges mål och uppdrag
- ▶ Kommunens styrmodell
- ▶ Policy för intern kontroll

1.4. Ansvarig nämnd och avgränsningar

Granskningen avser kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden. Granskningen avser verksamhetsår 2019 och avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor. Granskningen omfattar inte granskning av säkerhet i redovisningssystem. Detta granskar revisorerna som en del av redovisningsrevisionen. Granskningen omfattar inte heller kommunstyrelsens och nämndernas måluppfyllelse per helår utan utgår ifrån delårsrapport. Måluppfyllelse per helår granskar revisorerna i separat rapport.

¹ Kommunrevisionen har under 2019 även genomfört fördjupade granskningar samt granskningar inom ramen för redovisningsrevisionen som utgör grund för ansvarsprövningen.

2. Organisation och styrning i Grästorps kommun

Avsnittet beskriver Grästorps kommuns politiska organisation. Dessutom beskrivs kommunens styrmodell och krav på kommunstyrelsens och nämndernas arbete samt kommunstyrelsens uppsiktspflicht utifrån kommunstyrelsens reglemente. Detta bildar utgångspunkten för de avvikelser som lyfts fram i kapitel 3 och 4.

2.1. Organisation

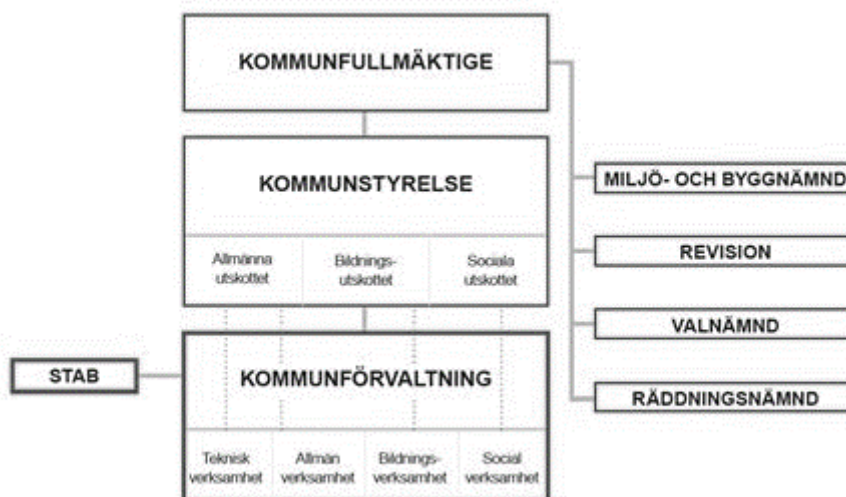


Bild 1. Organisationsskiss över Grästorps kommun. Källa: kommunens hemsida.

Kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden i Grästorps kommun lyder under kommunfullmäktige och är ansvariga för att verkställa de mål och den politik som kommunfullmäktige beslutar. Kommunstyrelsen leder, samordnar och styr kommunens angelägenheter och ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen har tre utskott: allmänna utskottet, bildningsutskottet och sociala utskottet. Förvaltningen består av teknisk, allmän, bildnings- och social verksamhet.

Miljö- och byggnämnden är en myndighetsnämnd och trafiknämnd. Den ansvarar för bygglovsärenden, miljö- och hälsoskyddsärenden och trafikärenden.

Valnämnden, räddningsnämnden samt överförmyndarnämnden är samordnade med andra kommuner.²

2.2. Styrmodell

Grästorps kommuns styrmodell är enligt riktlinjer för styrmodell ett systematiskt arbetssätt för planering, uppföljning och rapportering av prioriterade mål. Vidare ska modellen tydliggöra resurs- och rollfördelning inom kommunen.

Styrmodellen utgår ifrån kommunens vision som har ett långsiktigt perspektiv. Utifrån visionen tar kommunfullmäktige fram ett treårigt inriktningsdokument med prioriterade mål utifrån fyra

² Grästorps överförmyndarnämnd är samordnad med Vara, Essunga, Götene, Skara och Lidköpings kommun. Valnämnd respektive räddningsnämnd är gemensam för Grästorp, Lidköping, Vara och Essunga kommun. Nämnderna ingår inte i denna grundläggande granskning.

perspektiv³. Kommunfullmäktige fastställer i verksamhetsplanen mål för kommunstyrelsens samt miljö- och byggnämndens verksamheter. Målen är mätbara då de kopplas till mått med målvärden. Riktlinjer för styrmodell anger att målvärdet ska vara ett förväntat resultat som utmanar men är realistiskt, och tidsatt. Varje verksamhet ansvarar för att arbeta fram aktiviteter som bidrar till att uppfylla målen.

Styrmodellen anger att ekonomi och verksamhet ska följas upp och redovisas för kommunfullmäktige tre gånger årligen, vid första tertialet, delårsbokslut och årsbokslut. Uppföljningarna ska innehålla en analys och en slutsats samt åtgärder som planeras för att nå målen. Den ekonomiska uppföljningen ska ske kontinuerligt utifrån kommungemensamma rutiner och rapporteras till kommunstyrelsen och fullmäktige.

2.3. Uppsikt

Enligt kommunstyrelsens reglemente har kommunstyrelsen uppsiktsplikt över övriga nämnder och vakar över att förvaltningen fullgör sina åligganden inom olika verksamheter utifrån kommunfullmäktiges beslut samt enligt lag och andra författningar. Ansvaret utgår ifrån kommunallagens 6 kap. 1 § samt 3 kap. 12 §. Kommunstyrelsen ska enligt reglemente även ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag, stiftelser och föreningar.

³ Perspektiven kund/medborgare, verksamhet, personal och ekonomi. Mål för 2019 återfinns i bilaga 3.

3. Kommunstyrelsen

I kapitlet beskrivs iakttagna avvikelser avseende styrelsens målstyrning, interna kontroll, uppföljning och uppsikt utifrån de krav som beskrivs i kapitel 2 om styrmodellen samt bilaga 3 om granskningens revisionskriterier. Vidare beskrivs styrelsens arbete med biståndsbedömningsprocessen, GDPR⁴ samt tillitsbaserad styrning. Därefter beskrivs dialog med styrelsens och dess utskotts presidier. Kapitlet avslutas med våra bedömningar utifrån granskningens revisionskriterier.

3.1. Iakttagelser om avvikelser

3.1.1. Målstyrning

Den kommunövergripande verksamhetsplanen som antogs av kommunfullmäktige i november 2018 saknar i vissa fall målvärden för de prioriterade målens aktiviteter.⁵ Enligt kommunens styrmodell ska verksamheterna ta fram mått med målvärden för de aktiviteter som syftar till att nå kommunfullmäktiges prioriterade mål. Sammantaget saknas målvärden för åtta aktiviteter i verksamhetsplanen. Vid uppföljning per augusti återfinns dock målvärden för dessa aktiviteter i delårsrapporten. För tolv aktiviteter har målvärden ändrats från det att verksamhetsplanen antogs tills de följdes upp i tertial- eller delårsrapport.⁶

3.1.2. Intern kontroll

I dialog med kommunstyrelsen framkommer att riskbedömningen som utgjort grund för 2019 års internkontrollplan, som antogs i april 2019, inte har dokumenterats. Bedömningen har skett i dialog och sedan inkluderas i kontrollplanen som återfinns i kommunens IT-stöd. Därmed framgår inte varför bedömningen av ett kontrollmomentets risk eller väsentlighetsgrad har ändrats.

Det framgår inte av kontrollplan eller protokoll för beslut om kontrollplan varför ett kontrollmoment har valts ut. Anledning till val av kontroll framgår inte heller när kontrollen avser en risk som bedömts vara osannolik och ha en lindrig väsentlighetsgrad. Policy för intern kontroll som antogs av kommunfullmäktige 2016 anger att kommunstyrelsen i första hand ska välja ut kontroller med utgångspunkt i en väsentlighets- och riskbedömning. I andra hand kan andra kriterier utgöra underlag för val av kontroller. Enligt protokoll för beslut om kontrollplan ska val av kontrollmoment motiveras med en analys av väsentlighet och risk. Det framgår inte heller hur kontrollmoment hanteras som har en hög risk och/eller väsentlighet men inte ingår i kontrollplanerna.

⁴ Dataskyddsförordningen GDPR (The General Data Protection Regulation) reglerar hur personuppgifter ska hanteras och syftar till att skapa en enhetlig nivå för skyddet av personuppgifter inom EU.

⁵ Följande prioriterade mål har aktiviteter som saknar målvärde i verksamhetsplanen: "Invånare och kunder ska vara nöjda" och "Alla verksamheter ska öka sin effektivitet och skapa högsta möjliga kvalitet med insatta resurser"

⁶ Följande prioriterade mål har aktiviteter vars målvärde har ändrats vid delårsuppföljning: "Invånare och kunder ska vara nöjda", "En attraktiv kommun och ökat bostadsbyggande", "Det förebyggande hälsoarbetet prioriteras och genomsträvar all verksamhet", "Skapa bättre förutsättningar för kommunalt vatten och avlopp på landsbygden", "Grästorps kommun ska vara en attraktiv arbetsgivare" och "Förbättra barns och ungas uppväxtvillkor i kommunen"

I april 2019 beslutade kommunstyrelsen att inte anta internkontrollplan för teknisk verksamhet. Det framgår inte av protokoll varför förslag till kontroller för teknisk verksamhet inte antogs. Enligt policyn för intern kontroll har styrelsen en skyldighet att löpande genomföra och följa upp kontrollåtgärder inom sina verksamhetsområden.

Uppföljning av fyra av allmän verksamhets kontrollmoment är försenade. För social verksamhet är uppföljning av ett av kontrollmomenten försenade.

3.1.3. Uppföljning

Vid delårsuppföljning per augusti prognostiserades en negativ avvikelse för verksamheterna om 1,7 mnkr för helår 2019. Enligt delårsrapporten beror detta på ökade kostnader inom social verksamhet. Det anges att det negativa resultatet främst beror på en hög kostnad för köpta platser på institution för barn och unga, vårdtunga brukare inom äldreomsorgen och fler barn med särskilda behov enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Enligt verksamhetschef följs underskottet upp områdesvis av cheferna inom verksamheten och effektiviseringslösningar ska genomföras i samverkan mellan enheter.

Uppföljningen av mål per augusti 2019 visar en blandad måluppfyllelse. I delårsrapporten anges att de stora verksamheterna såsom förskola, skola och äldreomsorg redovisar en god måluppfyllelse per delår. Av de prioriterade målens mått bedöms 19 mått nå målvärdet och 5 mått delvis nå målvärde medan 10 mått bedöms inte nå målvärde. Det särskilda uppdraget om jämställdhet och likabehandling redovisar en svag måluppfyllelse då ett mått bedöms nå målvärde, ett mått delvis nå målvärde och två mått inte nå målvärde.

3.2. Kommunstyrelsens arbete med biståndsbedömning

Kommunstyrelsen är ansvarig för arbetet med biståndsbedömning i kommunen. Det sociala utskottet uppger i dialog att handläggarna har en god kännedom och förståelse för lagstiftningen samt den kommunala ekonomin. Verksamheten har arbetat med att se över riktlinjer och rutiner i verksamheten och utveckla introduktionen av nyanställda för att säkerställa att rättssäkra beslut fattas. Utskottet och verksamhetschef uppger att budgetuppföljningar delges på arbetsplatsträffarna för att skapa delaktighet kring budgeten. I skriftliga svar framkommer att verksamheten har stöd i form av delegationsordning, riktlinjer, metodstöd, grupphandledning men även individuell ärendehandledning för att säkerställa att beslut om bistånd följer aktuell rättspraxis.

Utvecklingen av arbetet med ekonomiskt bistånd kan i framtiden komma att utvecklas parallellt med det övergripande digitaliseringsarbetet. I dialog med sociala utskottet framkom att det sker ett arbete mot en ökad digitalisering som kan komma att påverka arbetssättet för biståndshandläggarna. Tanken är att det för medborgarna i framtiden ska vara möjligt att söka ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd digitalt, med hjälp av mobilt bank-ID.

3.3. Kommunstyrelsens arbete med GDPR

I dialog med kommunstyrelsen och det allmänna utskottet framkom att policy och riktlinjer för informationssäkerhet har tagits fram inom ett samarbete med Göliska IT⁷. Policy och riktlinjer har varit på remiss hos medlemskommunerna och ännu inte antagits av kommunstyrelsen i Grästorps kommun. Vidare har kommunens anställda genomgått en enklare utbildning i hur GDPR ska efterlevas. Det har även upprättats registerförteckningar i samarbete med V6⁸.

Kommunstyrelsen inkluderade även kontroll av efterlevnad av GDPR som ett kontrollmoment på förteckningen över kontroller för processer och rutiner, den så kallade bruttolistan. Protokoll genomgår en översyn innan de läggs ut på kommunens hemsida för att säkerställa att olämplig information inte sprids.

3.4. Kommunstyrelsens arbete med en övergång till tillitsbaserad styrning

Under 2019 beslutade kommunfullmäktige att anta en ny styrmodell i Grästorps kommun som grundas på tillitsbaserad styrning. Den nya styr- och ledningsmodellen beskrivs mer utförligt i bilaga 3.

I oktober 2019 antog kommunfullmäktige de nya riktlinjerna för styr- och ledningsmodellen som ska gälla från 2020-01-01. Enligt riktlinjerna är den tillitsbaserade styrningen präglad av dialog, mindre detaljstyrning och mer delegering. Kommunikation och dialog mellan politiker och tjänstemän uppges vara av stor vikt för att tillit, engagemang och delaktighet skapas i verksamheten. Riktlinjerna anger att fördelen med dialog är att det kan ge en mångfacetterad bild av nuläget och att det kan öka förståelse, samsyn och tillit i målarbetet och verksamheten.

Styrmodellen innebär att uppföljning kommer ske genom dialog. Enligt riktlinjerna till styr- och ledningsmodellen är dialogens syfte är att skapa förankring och kraft i målarbetet. I dialog med kommunstyrelsen och dess utskott diskuterades hur det dialogbaserade arbetssättet bör dokumenteras. I riktlinjerna till den nya styr- och ledningsmodellen fastställs att dialogen inte ska ersätta befintliga styrdokument och rapporter. I styrdokumentet fastställs också att dialogen ska ske i befintliga forum för politik och verksamhet.

3.5. Dialog med kommunstyrelsens och kommunstyrelsens utskotts presidier

I avsnittet återges väsentliga händelser, risker och utmaningar som framkommit vid dialog med kommunstyrelsens och dess utskotts presidier. För en sammanfattning av innehållet i dialogerna se bilaga 4.

- ▶ Kommunstyrelsen uppger att arbete med digitalisering fortgår med Göliska IT som driver arbetet. Däremot uppges att det finns vissa problem i att samarbeta kring frågan och få tydliga framsteg. En utmaning avser Göliska IT:s grunduppdrag som är att ansvara för drift av IT men inte att arbeta med verksamhetsutveckling av IT. I samband med att Göliska IT blir större uppstår ett behov av att kommunalförbundet arbetar även med verksamhetsutveckling. I dagsläget uppges att det finns ett uppdrag att se över Göliska IT:s uppdrag

⁷ Göliska IT är ett kommunalförbund som ägs av Lidköping, Skara, Vara, Götene, Essunga och Grästorps kommuner. Göliska IT är de sex kommunernas sammanslagna IT-avdelning.

⁸ V6 är namnet på Västra Skaraborgs samverkanskommuner. De sex kommunerna som ingår är Lidköping, Götene, Skara, Vara, Essunga och Grästorp.

samt hur samarbetet ska se ut. Kommunstyrelsen upplever även att det kan vara en utmaning att samverka med digitalisering inom ramen för V6. Detta då kommunerna ligger på olika nivåer gällande behov och hittills utfört arbete.

- ▶ Vid dialog uppger sociala utskottet att arbetet med barn och unga inom Bryggan som startades upp 2018 fungerar väl. Bryggan är ett team för samverkan mellan skola och socialtjänst. Arbetet utgår ifrån vårdssamverkan och syftar till att motverka psykisk ohälsa bland barn och unga. Arbetet inom Bryggan återrapporteras till sociala utskottet vid varje sammanträde.
- ▶ Sociala utskottet uppger att de har utmaningar kopplat till kompetensförsörjning inom vissa arbetsgrupper. På senare tid upplever utskottet att det finns brist på socionomer, fysioterapeuter och arbetsterapeuter. Även bildningsutskottet uppger att det råder en generell lärarbrist. Utskottet arbetar för att hitta lösningar på kompetensbristen. I delårsrapport per augusti 2019 framkommer att kommunen har 95 % behöriga lärare. Vad gäller förskollärare har kommunen mer än 57% legitimerade förskollärare. Med anledning av ny bestämmelse om legitimerade lärare i fritidshem kartlägger utskottet andelen legitimerade lärare i organisationen. Kommunen uppmanar medarbetare att bli legitimerade.

3.6. Vår bedömning

Enligt reglemente ska kommunstyrelsen se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Kommunens styrmodell anger att kommunstyrelsen bland annat ska bryta ned kommunfullmäktiges mål till mått med målvärden och aktiviteter. Kommunstyrelsen ska även säkerställa en tillräcklig intern kontroll genom att besluta om kontrollplan utifrån en analys av risk- och väsentlighet. Kommunstyrelsen ska även säkerställa att uppföljning och återrapportering sker i enlighet med styrmodell samt ha tillräcklig uppsikt över nämnder och kommunalförbund.

Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Granskningen visar dock att vissa målvärden för mått kopplade till fullmäktiges mål har tillkommit eller ändrats vid delårsuppföljning. Uppföljning av mål per augusti visar på en blandad måluppfyllelse och 10 av 34 mått bedöms inte nås för perioden och 5 mått bedöms delvis nås. Utöver dessa avvikelser har kommunstyrelsen följt de föreskrifter som styrmodellen anger genom att bryta ned fullmäktiges mål och säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med dessa.

Vi bedömer att kommunstyrelsen i huvudsak har arbetat med intern kontroll i enlighet med kraven i kommunallagen samt kommunens styrmodell. Granskningen visar däremot att internkontrollplaner inte antagits för teknisk verksamhet. Riskbedömningen har inte dokumenterats och kontrollmomentens urval har inte motiverats. Det framkommer inte heller hur väsentliga risker som inte ingår i de interna kontrollplanerna hanteras. Kommunstyrelsen har förutom dessa avvikelser följt anvisningar i kommunens styrmodell och policy för intern kontroll.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig uppföljning och ekonomisk rapportering, i enlighet med kraven i kommunens styrmodell. Vi bedömer även att kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppsikt över nämnder och kommunalförbund.

Granskningen visar att kommunen per augusti prognostiserade ett underskott om 1,7 mnkr per helår i verksamheterna samt en blandad måluppfyllelse. Kommunstyrelsen har följt krav i kommunallagen och styrmodellen genom att kontinuerligt följa upp ekonomi och verksamhet i egen verksamhet samt nämnder och kommunalförbund.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att den årliga riskanalysen som ligger till grund för bedömning av risk och väsentlighet och val av kontroller dokumenteras
- ▶ Säkerställa en tillräcklig intern kontroll inom alla verksamhetsområden, inklusive teknisk verksamhet

4. Miljö- och byggnämnden

I kapitlet beskrivs iakttagna avvikelser avseende nämndens interna kontroll utifrån de krav som beskrivs i kapitel 2 om styrmodellen samt bilaga 3 om granskningens revisionskriterier. Därefter redogörs för resultat av dialog med nämnden. Kapitlet avslutas med våra bedömningar utifrån granskningens revisionskriterier.

4.1. Iakttagelser om avvikelser

4.1.1. Målstyrning

Ingen avvikelse noterad utifrån föreskrifter i styrmodell.

4.1.2. Intern kontroll

Nämnden har inte dokumenterat den riskbedömning som föranlett valet av kontroller för nämndens internkontrollplan 2019, som antogs i mars 2019. Bedömningen har skett i dialog och sedan inkluderas i kontrollplanen som återfinns i kommunens IT-stöd. Därmed framgår inte varför bedömningen av ett kontrollmomentets risk eller väsentlighetsgrad har ändrats.

Det framgår inte av kontrollplan eller protokoll för beslut om kontrollplan varför ett kontrollmoment har valts ut. Policy för intern kontroll som antogs av kommunfullmäktige 2016 anger att kommunstyrelsen i första hand ska välja ut kontroller med utgångspunkt i en väsentlighets- och riskbedömning. I andra hand kan andra kriterier utgöra underlag för val av kontroller. Enligt protokoll för beslut om kontrollplan ska val av kontrollmoment motiveras med en analys av väsentlighet och risk.

Uppföljningen av fyra av sex kontrollmoment från nämndens internkontrollplan för 2019 är försenade.

4.1.3. Uppföljning

Ingen avvikelse noterad utifrån föreskrifter i styrmodell.

4.2. Resultat av dialog med miljö- och byggnämnden

I avsnittet återges väsentliga händelser, risker och utmaningar som framkommit vid dialog med miljö- och byggnämnden. För en sammanfattning av dialogen se bilaga 4.

- ▶ Nämnden uppger i dialog att verksamheten är en beställarorganisation vilket innebär att medarbetarna arbetar i en annan verksamhet. Detta medför utmaningar för nämnden att kunna påverka störningar i drift samt arbetet med personalfrågor. Nämnden har därmed annorlunda förutsättningar för målstyrning. Nämnden uppger att samarbetet med återkoppling från Lidköping, där driften sköts, är delvis bristande.
- ▶ Nämnden samverkar med V6 avseende flera frågor. Ett gemensamt ärendesystem har introducerats för byggverksamheten i samverkan med V6, tillsammans med gemensamma arbetssätt och rutiner.

4.3. Vår bedömning

Enligt kommunens styrmodell ska nämnden bland annat bryta ned kommunfullmäktiges mål till egna åtaganden och aktiviteter samt mått och målvärden ska kopplas till dessa. Nämnden ska även säkerställa en tillräcklig intern kontroll genom att besluta om kontrollplan utifrån en analys av risk- och väsentlighet. Styrmodellen anger även att nämnden kontinuerligt ska följa upp ekonomi och verksamhet.

Vi bedömer att nämnden har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Granskningen visar att nämnden har följt styrmodellen genom att bryta ned fullmäktiges mål i aktiviteter samt ta fram mått och målvärden kopplade till målen.

Vår bedömning är att nämnden i huvudsak har arbetat med intern kontroll i enlighet med kraven i kommunallagen samt kommunens styrmodell. Granskningen visar dock att riskbedömningen inte har dokumenterats och att rapporteringen av uppföljningen av intern kontroll är försenad. Riskbedömningen har inte dokumenterats vilket innebär att grund till val av kontrollmoment inte framgår. Utöver dessa avvikelser har nämnden följt anvisningar i kommunens styrmodell och policy för intern kontroll.

Vi bedömer att nämnden har säkerställt en tillräcklig uppföljning och ekonomisk rapportering, i enlighet med kraven i kommunens styrmodell. Granskningen visar att nämnden har följt krav i kommunallagen och styrmodellen genom att kontinuerligt följa upp ekonomi och verksamhet i egen verksamhet samt nämnder och kommunalförbund.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi miljö- och byggnämnden att:

- ▶ Säkerställa att den årliga riskanalysen som ligger till grund för bedömning av risk och väsentlighet och val av kontroller dokumenteras

5. Sammanställd bedömning per nämnd

5.1. Sammanställd bedömning

Nedan sammanställer vi våra bedömningar per nämnd utifrån granskningens revisionskriterier.

	Revisionsfråga A					Revisionsfråga B			Revisionsfråga C	
	A1	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	C1	C2
KS		*	*							
MBN		*	*							

Tabell 1. Sammanställd bedömning per nämnd och revisionskriterier.

Beskrivning av kriterier

A. Tillräcklig styrning för att leva upp till mål, beslut och föreskrifter

- A1. Brutit ned fullmäktiges budget/mål till egna
- A2. Måluppfyllelse i arbetet med fullmäktiges mål, per augusti 2019
- A3. Verkställighet av fullmäktiges särskilda uppdrag
- A4. Följsamhet mot styrmodell
- A5. Följsamhet mot reglemente

B. Systematiskt arbete med intern kontroll i verksamheten

- B1. Arbetat fram och dokumenterat en riskanalys
- B2. Fastställt en internkontrollplan
- B3. Följt upp nämndens arbete med intern kontroll

C. Tillräcklig uppföljning av verksamhet och ekonomi

- C1. Följt upp nämndens målarbete under året
- C2. Följt upp avvikelser i verksamhet och/eller ekonomi

Beskrivning av färgmarkering

Grön markering – nämnden har uppfyllt kriteriet.

Gul markering – nämnden har delvis uppfyllt kriteriet.

Röd markering – nämnden har inte uppfyllt kriteriet.

* – mål samt verkställighet av uppdrag bedöms delvis uppfyllda i delårsrapport 2019. Det framgår dock att inte alla mätningar för bedömning av måluppfyllelse är gjorda varför bedömningen är preliminär. Revisionen granskar måluppfyllelse per helår i separat rapport.

6. Samlad bedömning

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden i allt väsentligt följer de anvisningar som finns i kommunens styrmodell avseende styrning och arbete med kommunfullmäktiges mål. Vi bedömer att kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering i enlighet med styrmodellen. Därtill är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden i huvudsak uppfyller de krav som finns avseende intern kontroll i kommunallagen och policy för intern kontroll.

Utifrån granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan. Rekommendationer lämnas när revisorerna iakttagit brister inom ramen för granskningen.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att den årliga riskanalysen som ligger till grund för bedömning av risk och väsentlighet i bruttolistan dokumenteras
- ▶ Säkerställa en tillräcklig intern kontroll inom alla verksamhetsområden, inklusive teknisk verksamhet

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi miljö- och byggnämnden att:

- ▶ Säkerställa att den årliga riskanalysen som ligger till grund för bedömning av risk och väsentlighet i bruttolistan dokumenteras

Göteborg den 9 december 2019



Rebecka Berg
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Lydia Andersson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund till granskningen

Kommunrevisionens uppgift är att ge kommunfullmäktige underlag till den årliga ansvarsprovningen. Enligt kommunallagen 12 kap. 1 § ska revisorerna årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av God revisionsred. Styrelse och nämnders ansvar för verksamheten regleras bl.a. i kommunallagen 6 kap. 6 §. Där framgår att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Enligt God revisionsred 2018 ska den grundläggande granskningen ge underlag för att bedöma styrelsens och nämndernas styrning, uppföljning och analys av måluppfyllelse. Enligt skriften Grundläggande granskning av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) handlar den grundläggande granskningen bland annat om frågor avseende hur styrelse och nämnder har:

- ▶ Tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa så att de fungerar som styr signaler till verksamheten
- ▶ Gjort en egen riskanalys
- ▶ Uppföljning och rapportering av verksamhetens resultat samt beslut om åtgärder vid eventuella avvikelser
- ▶ Ekonomistyrning samt ekonomisk uppföljning och rapportering
- ▶ Ett systematiskt arbete med sin interna kontroll avseende såväl verksamhet som redovisning
- ▶ Tydliga beslutsunderlag och protokoll

I revisorernas revisionsplan 2019 beskrivs utgångspunkterna för den grundläggande granskningen. Granskningen har sin utgångspunkt i god revisionsred, samt risker som framkommit i revisorernas risk och väsentlighetsanalys 2019. Exempel på områden som ska granskas närmare är styrelsens arbete med biståndsbedömning och med dataskyddsförordningen GDPR. Dessa områden behandlas översiktligt i den grundläggande granskningen.

Metod och genomförande

Granskningen genomförs genom löpande insamling av fakta och iakttagelser, protokollgranskning samt nämnddialoger inklusive dialoger med kommunstyrelsens utskott. Vid behov kompletteras ovan med skriftliga frågor till styrelse och nämnder.

Nämnddialoger

Inom ramen för den grundläggande granskningen har nämnddialoger genomförts med presidiet i kommunstyrelsen och respektive nämnd tillsammans med verksamhetschef. Nämnddialogernas innehåll förbereds av EY tillsammans med kommunrevisionen. EY är behjälpliga med att ta fram relevanta frågeställningar att utgå ifrån vid nämnddialogerna. Frågeställningarna kommer att vara anpassade till respektive styrelse och nämnd utifrån resultat från protokollgranskning, revisorernas risk- och väsentlighetsanalys samt övriga iakttagelser som uppmärksammats under året.

Löpande insamling av fakta och iakttagelser

Den grundläggande granskningen är till sin karaktär en löpande insamling av fakta och iakttagelser. Insamlingen sker genom att revisorerna:

- ▶ Löpande tar del av grundläggande dokument såsom mål- och budgetdokument, ekonomi- och verksamhetsrapporter, delårsrapporter, bokslut och nämndernas protokoll⁹
- ▶ Löpande för en dialog med nämnder och styrelse

⁹ Nämndernas protokoll läses löpande av de förtroendevalda revisorerna som ansvarar för att relevanta frågor tas upp till diskussion löpande under året.

Bilaga 2: Källförteckning

Dialoger med presidium

- ▶ Bildningsutskottet 2019-10-01
2019-10-01
- ▶ Kommunstyrelsen och allmänna
utskottet 2019-10-01
- ▶ Miljö- och byggnämnden
- ▶ Sociala utskottet 2019-10-01

Dokumentförteckning

- ▶ Delårsrapport per augusti 2019
 - ▶ Tertialrapport per april 2019
 - ▶ Kommunstyrelsens reglemente
 - ▶ Internkontrollplaner 2019
 - ▶ Miljö- och byggnämndens delårs-
rapport
 - ▶ Miljö- och byggnämndens reglemente
 - ▶ Policy för intern kontroll
 - ▶ Riktlinjer för redovisningsskyldighet i
fullmäktige
 - ▶ Riktlinjer för styrmodell
 - ▶ Riktlinjer Grästorps styr- och lednings-
modell
 - ▶ Verksamhetsplan 2019, budget 2019
samt ekonomisk plan 2020 – 2022
 - ▶ Visionsdokument 2018
 - ▶ Överförmyndarnämndens reglemente
- Hämtat från kommunens it-stöd**
- ▶ Verksamhetsuppföljning för samtliga
verksamheter (2019-11-21)
 - ▶ Uppföljning av intern kontroll för samtliga
verksamheter (2019-11-20)

Protokoll från kommunstyrelsen och nämnderna

Kommunstyrelsen

- ▶ 2019-01-09
- ▶ 2019-02-06
- ▶ 2019-04-10
- ▶ 2019-05-29
- ▶ 2019-06-19
- ▶ 2019-09-04
- ▶ 2019-10-02
- ▶ 2019-11-13

Kommunfullmäktige

- ▶ 2019-02-25
- ▶ 2019-04-29
- ▶ 2019-06-17
- ▶ 2019-09-30
- ▶ 2019-10-21
- ▶ 2019-11-25

Miljö- och byggnämnden

- ▶ 2019-02-06
- ▶ 2019-03-20
- ▶ 2019-05-08
- ▶ 2019-06-05
- ▶ 2019-09-18

Allmänna utskottet

- ▶ 2019-01-21
- ▶ 2019-02-18
- ▶ 2019-03-18
- ▶ 2019-05-06
- ▶ 2019-06-03
- ▶ 2019-08-19
- ▶ 2019-09-16
- ▶ 2019-10-21

Bildningsutskottet

- ▶ 2019-01-22
- ▶ 2019-02-19
- ▶ 2019-03-19
- ▶ 2019-05-08
- ▶ 2019-06-04
- ▶ 2019-08-20
- ▶ 2019-09-17
- ▶ 2019-10-22

Sociala utskottet

- ▶ 2019-01-21
- ▶ 2019-02-14
- ▶ 2019-03-21
- ▶ 2019-04-18
- ▶ 2019-05-09
- ▶ 2019-06-13
- ▶ 2019-08-14
- ▶ 2019-10-24

Bilaga 3. Revisionskriterier och ny styr- och ledningsmodell

Kommunallagen (2017:725)

Av kommunallagens 6 kap. 1 § framgår att styrelsen ansvarar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas verksamhet. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag och kommunalförbund som kommun är medlem i. Enligt 3 kap 12 § kommunallagen inkluderar detta uppsikt över kommunala bolag, stiftelser och föreningar.

Enligt 6 kap 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

Kommunfullmäktiges prioriterade mål

Kommunfullmäktige tar fram övergripande mål och uppdrag utifrån visionen samt de fyra perspektiv som framgår i tabellen nedan.

Perspektiv	Prioriterade mål 2019
<i>Kund och medborgare</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Invånare och kunder ska vara nöjda
<i>Verksamhet</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Det förebyggande hälsoarbetet prioriteras och genomsyrar all verksamhet ▶ Förbättra barns och ungas uppväxtvillkor i kommunen ▶ En attraktiv kommun och ökat bostadsbyggande
<i>Personal</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Grästorps kommun ska vara en attraktiv arbetsgivare
<i>Ekonomi</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hålla budget ▶ Alla verksamheter ska öka sin effektivitet och skapa högsta möjliga kvalitet med insatta resurser
<i>Särskilda uppdrag och inriktningar</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Jämlikhet och likabehandling

Tabell 2. Perspektiv och mål. Källa: Verksamhetsplan och budget 2019.

Policy för intern kontroll

Enligt *Policy för intern kontroll* som fastställdes av kommunfullmäktige 2016 har kommunstyrelsen övergripande ansvar för att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att det finns en organisation, system och rutiner för den interna kontrollen i kommunen. Styrelsen ska även initiera förändringar om det bedöms nödvändigt.

Nämnderna har det yttersta ansvaret för att den interna kontrollen sker inom det egna verksamhetsområdet, att kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Varje nämnd har en skyldighet att löpande genomföra och följa upp kontrollåtgärder. Nämnderna ska varje år anta en plan för den interna kontrollen. Planen ska

tas fram med utgångspunkt i en förteckning över kontroller för processer och rutiner, så kallad bruttolista. Respektive verksamhet ansvarar för att varje år uppdatera förteckningen.

Resultatet av genomförda kontroller från kontrollplanen ska minst en gång om året skriftligen rapporteras till nämnderna. Rapporteringen ska omfatta antal kontroller, hur kontroller utförts, resultatet samt vidtagna eller planerade åtgärder om brister upptäcks. Kommunstyrelsen ansvarar för att göra en samlad bedömning av den interna kontrollen men även att säkerställa att det sker en översiktlig redovisning av kontrollerna i delårsrapport och årsredovisning.

Ny styr- och ledningsmodell i Grästorps kommun

I juni 2018 antog Grästorps kommun en ny styr- och ledningsmodell som baseras på tillitsstyrning. Kommunfullmäktige antog riktlinjer för den nya styr- och ledningsmodellen i oktober 2019. Kommunen befinner sig nu i ett omställningsarbete. Den nya styr- och ledningsmodellen fokuserar på att bygga tillit genom dialog. Modellen bygger på sju principer där de tre övergripande områdena är styrning, kultur och ledarskap och organisering. Tanken med den nya modellen är att beslutsutrymme ska flyttas till kärnverksamheten.

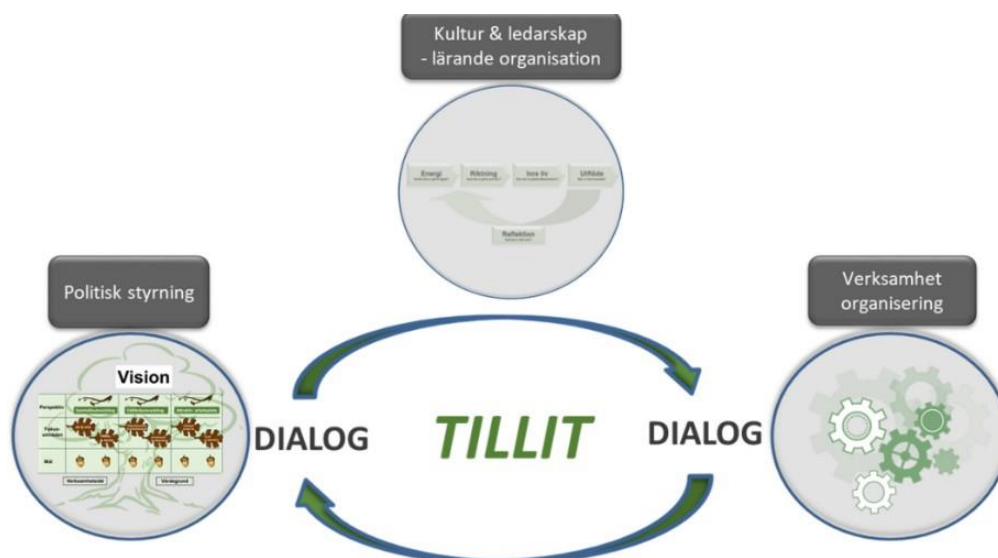


Bild 2. Ny styr- och ledningsmodell från riktlinjer för Grästorps styr- och ledningsmodell. Källa: Riktlinjer styr- och ledningsmodell.

Styrningen utifrån den nya modellen ska öka verksamheternas flexibilitet, höja kvaliteten och förbättra servicen i möten med medborgarna. I riktlinjer för nya modellen uppges att kommunikation och dialog mellan tjänstepersoner och förtroendevalda är en nyckel och förutsättning för tillit, engagemang och delaktighet i verksamheten. Styrningen ska i det framtida arbetet bygga på mer dialog, mer delegering och mindre detaljstyrning. Styrningen utifrån modellen ska skapa en lärande organisation.

Bilaga 4: Sammanfattning av dialoger

Vid dialog med presidierna för kommunstyrelsen och dess utskott samt miljö- och byggnämnden togs bland annat följande områden upp:

Kommunstyrelsen och allmänna utskottet

- ▶ Kommunstyrelsen ska anta policy för informationssäkerhet, men inte riktlinjer för informationssäkerhet
- ▶ Kommunstyrelsen har ett fortsatt arbete med verksamhetsidén Grästorps 5.0
- ▶ Kommunstyrelsen har fattat beslut om samverkan med facklig organisation gällande arbetet med heltidsnormen
- ▶ Kommunstyrelsens samarbete med Göliska möter utmaningar avseende deras uppdrag, en översyn av samarbetet planeras
- ▶ Kommunstyrelsen upplever utmaningar med att arbeta med GDPR inom V6

Sociala utskottet

- ▶ Utskottets ambition är att arbeta mer förebyggande och vill kunna erbjuda mer rehab-funktioner med den nya styrmodellen
- ▶ Utskottet möter utmaningar med att mäta resultat och vill stämma av måluppfyllelse med hjälp av indikatorer
- ▶ Utskottet har fokuserat på civilförsvaret och omvärldsbevakning
- ▶ Utskottet är tillfredsställda med arbetet gällande ekonomiskt bistånd
- ▶ Utskottet möter utmaningar gällande dyra placeringar i den slutna vården
- ▶ Utskottet möter utmaningar gällande digitala verktyg
- ▶ Arbetet med Framtidens Vårdinformations Miljö (FVM) har pausats i ett år
- ▶ Utskottet har svårt att säkerställa rätt kompetens vid fortsatt arbete med digitalisering
- ▶ Det är en utmaning med kompetensförsörjningen i olika arbetsgrupper (utbildade undersköterskor, socionomer, fysioterapeuter och arbetsterapeuter)
- ▶ Utskottet anser att Bryggan för barn och unga, ett team som samverkar mellan skola och socialtjänst fungerar väl

Bildningsutskottet

- ▶ Verksamheten arbetar för att stärka rutinerna för uppföljning av elevers kunskaps-utveckling
- ▶ Det är brist på legitimerade lärare och förskollärare
- ▶ Utskottet arbetar med Agera 5.0
- ▶ Utskottet bygger ett årshjul med kvartalsvisa verksamhetsuppföljningar

Miljö- och byggnämnden

- ▶ Nämnden uppger att de stöter på problem eftersom den är en beställarorganisation och inte kan påverka personalomsättning och driftstörningar
- ▶ Nämnden uppger att det råder brist på inspektörer
- ▶ Nämnden möter utmaningar gällande ett ökat tryck i verksamheten