



TIDAHOLMS
KOMMUN

REVISIONSBERÄTTELSE

2007

Innehåll

Sammanfattning	3
Redogörelse	3
Resultat	4
1. Social- och omvårdnadsnämnden	4
2. Barn- och utbildningsnämnden	5
3. Tekniska nämnden	6
4. Miljö- och byggnadsnämnden	7
5. Kultur- och fritidsnämnden	7
6. Granskningar av de kommunala bolagen och stiftelserna	8
7. Kommunstyrelsen	8
8. Årsredovisning 2007	9
9. Gemensam nämnd för räddningstjänsten	10

Sammanfattning

- Social- och omvårdnadsnämnden har god förmåga att omvandla sina resurser till verksamhet som ger människor i behov av stöd och hjälp möjligheter att själva välja hur de vill leva sina liv. Målsättningar är tydliga och konkreta. Ett ständigt arbete med resultatuppföljning sker. Styrning, ledning och intern kontroll är av god klass.
- Barn- och utbildningsnämnden lägger ned ett omfattande arbete på att följa upp och utvärdera sin verksamhet i förhållande till nationella och lokala mål. En stor mängd insatser görs för att stödja elever som har olika svårigheter att nå kunskapsmålen, trots detta uppnås inte dessa mål i grundskolan.
- Tekniska nämndens roll är i huvudsak förvaltarens. Deras uppdrag och ansvar rör några av samhällets viktigaste uppgifter. Förutsättningarna för ett långsiktigt hållbart underhåll av de viktiga anläggningarna finns inte i dag, trots detta utförs uppdragen på ett bra sätt.
- Kultur- och fritidsnämnden, dess förvaltning och institutioner har även under 2007 genomfört sitt uppdrag på ett förtjänstfullt sätt. Man arrangerar förnämliga evenemang av olika slag. Museiverksamheten ser vi som ett kraftcentrum, som med större resurser skulle bli ett viktigt medel även för att förstärka besöksnäringen. Biblioteket är en betydande samhällsresurs.
- Kommunstyrelsen har brustit i sitt ansvar för insyn och kontroll av TEAB. Ansvar för bristerna i bolagets ledning har dock utkrävts. Det tillgodoser kommunens samlade behov av ansvarsutkrävande. För den bristande tillsynen tilldelar vi kommunstyrelsen en anmärkning enligt kommunallagen 9:17.

Redogörelse

Revisorerna skall årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämnder och styrelser.

Målet och syftet med revision är att ge kommunfullmäktige underlag för beslut i frågan om ansvarsfrihet.

Revisionsarbetet har utförts i enlighet med kommunallagens bestämmelser om revision och God revisionssed i kommunal verksamhet. Sedan 2006 gäller ett nytt reglemente, som tydliggör revisorernas uppdrag och befäster etablerad praxis för revisorerna. Antalet revisorer har varit fem.

Under revisionsåret 2007 har granskningsarbetet huvudsakligen skett i anslutning till huvud-inriktningen i revisionsplanen för år 2007. Därutöver har ett antal granskningsinsatser genomförts utom plan. Förutom löpande granskningsinsatser har även uppföljningar genomförts. En sådan är uppföljningen av kommunens vatten- och avloppsanläggningar. När det gäller tekniska nämndens ansvarsområde har en granskning av upphandlingen inom teknisk verksamhet genomförts liksom en

inledande granskning av städorganisationen med fokus på servicehusen. Som en fortsättning av våra granskningar av socialnämndens arbete med funktionshindrade har vi granskat LSS-boendena. Med början 2006 genomförs en serie granskningar av ett antal övergripande stöd och ledningsfunktioner, sedda ur de verksamhetsansvarigas perspektiv. Vi har låtit genomföra en granskning av personalpolitik och arbetsrätt utifrån hur detta upplevs och bedöms av verksamhetsansvariga inom vård- och omsorgsområdet. Hur kommunen arbetar med olika turismfrågor har analyserats utifrån att turism utgör en näringsverksamhet.

En stor del av våra granskningsresurser har engagerats i olika frågor som har samband med händelserna kring byggandet av TEAB:s produktionsanläggning. Vi har i ett omfattande arbete granskat och bedömt kommunstyrelsens ansvar för tillsyn och kontroll av TEAB. Frågan om ansvarsutkrävandet för dessa händelser berör den samordnade revisionen, där vi svarat för viss samordning mellan oss och bolagens lekmanarevisorerna, när det gäller ägarstyrningen.

Granskningar av olika system och rutiner är ständigt pågående verksamhet för att bedöma kommunens interna kontroll i vid mening. Vi har granskat delårsrapporten, bokslutet och kommunens årsredovisning.

Trots pressade resurser och tidsplan har vi genomfört en serie av årliga överläggningar med styrelsen och nämnderna kring vad verksamheten 2007 har åstadkommit.

I enlighet med kommunallagen 9:8 har vi under revisionsåret 2007 anlitat särskilda sakkunniga: Björn Petersson, BMGP-björntjänst, som övergripande sakkunnig, Sven-Olof Ludvigsson, SL-kommunalteknik, teknisk verksamhet, Jan Schalin, SCHALIN KONSULT KB, personalpolitik, Göran Magnusson, social verksamhet, och för redovisningsrevision Ing-Marie Kärrmander, LR Kärrmanders Revision AB.

Till revisionsberättelsen bifogas lekmanarevisorernas rapporter över granskningen av de kommunala företagen liksom övriga granskningsrapporter.

Resultat

1. Social- och omvårdnadsnämnden

Vi har 2007 granskat kommunens personalpolitik utifrån hur enhetschefer och arbetsledare upplever det stöd de får från andra enheter inom kommunen i dessa frågor samt i övrigt provat hur relevanta de personalpolitiska dokumenten är. Ansvar för utformningen av personalpolitiken är givetvis inte en ansvarsfråga för social- och omvårdnadsnämnden utan för kommunstyrelsen. I de delar som berör nämndens ansvar visar granskningen tydligt att förvaltningen och dess tjänstemän hanterar de arbetsrättsliga och personalpolitiska uppgifterna på ett föredömligt sätt.

Beträffande kommunens LSS-boenden fann vi vid vår granskning, som var inriktad för att bedöma boendet i sig och inte verksamhetens innehåll, att de tre stödboendena som finns är anordnade i enlighet med de föreskrifter som gäller.

Gruppboendet Linden har brister i för-hållande till föreskrifterna, både vad gällde antalet boende och boendets placering (institutionell karaktär). Detta kan vara en följd av den mindre kommunens svårigheter att differentiera sina boenden.

Under den tid som vi bedömer har länsstyrelsen genomfört två granskningar, en av kommunens arbete med palliativa frågor och en av äldreomsorgen. I bägge fallen visas att verksamheterna har en god kvalitet och att rättssäkerheten för enskilda är tillgodosedd. Det är också vår bedömning efter flera år av omfattande granskningar.

Bedömning

Social- och omvårdnadsnämnden bedriver en verksamhet där det gäller att både kunna hantera den rättsliga verklighet man lever i och ur de resurser som man disponerar organisera en verksamhet som ger enskilda människor på olika sätt möjligheter att leva det liv som de kan och har möjlighet att välja.

Målsättningarna är tydliga och tillräckligt konkreta för att mäta och kontrollera. Ett ständigt pågående arbete med resultatuppföljning sker och rapporteras. Styrningen och ledningen och den interna kontrollen är av god klass.

Vi föreslår att Social- och omvårdnadsnämnden beviljas ansvarsfrihet för år 2007.

2. Barn- och utbildningsnämnden

Barn- och utbildningsnämnden är ansvarig för en omfattande verksamhet i kommunen. Man ansvarar för att såväl nationella målsättningar med utbildningsväsendet genomförs som olika kommunala målsättningar, uttryckta i skolplanen. I vissa fall går dessa mål in i varandra. De kommunala målen är oftast medel för att nå ett djupare kvalitativt mål som undantagslöst är beskrivna i de nationella måldokumenterna (lagar, författningar och läroplaner). Ett omfattande arbete läggs ned på att beskriva och värdera de olika målen i termer av effekter. Skolan har stora ambitioner, men uppnår inte det viktigaste målet, nämligen att fler elever i grundskolan skall nå målen i de nationella proven.

Trots ett minskande elevantal i grundskolan skall nuvarande skolorganisation behållas med de anpassningar som krävs. Vi tror det är viktigt att ha en långsiktig stabilitet i skolenhetsorganisationen även i den fas av minskande elevantal som nu genomlevs.

Den samverkan som sker mellan olika kommunala organ, när det gäller att tidigt få möjligheter att stödja barn med olika svårigheter och sätta i åtgärder är väl utbyggd.

Bedömning

Det bedrivs ett omfattande arbete med uppföljning och utvärdering (intern kontroll) av verksamhetens kärnfrågor.

Vi föreslår att Barn- och utbildningsnämnden får ansvarsfrihet för år 2007

3. Tekniska nämnden

Vi har under år 2007 genomfört två granskningar och en uppföljning av den tekniska verksamheten.

- Städorganisationen (med fokus på servicehusen)

Av granskningen framgår att städorganisationen fungerar tillfredsställande med utgångspunkt i de resurser som den tilldelats. Det är givet att de resurser som man disponerar påverkar hur arbetet utförs. Vi kan här se ett tydligt exempel på när brukarnas förväntningar och städorganisationens möjligheter inte korresponderar med varandra. Brister i kommunikationen leder till missnöje och frustration. Det gäller att skapa tydlighet i vad som skall utföras och varför det utförs som det gör. För detta krävs att kommunikationen mellan städorganisationen och dess brukare (kunder) förbättras. Detta underlättas genom tydligare målsättningar och uppdragsinstruktioner. Detta är synpunkter som vi diskuterade med tekniska nämnden vid rapporteringen och fann att vi i stor utsträckning var överens om.

- Upphandling

I stort följer tekniska nämnden (och dess förvaltning) bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Konkurrensmöjligheterna utnyttjas som regel; affärsmässigheten tillgodoses inte alltid. Upphandlingsprocesserna har genomförts utan att ovidkommande hänsyn har tagits. Kommunens egen upphandlingspolicy från 1998 (reviderad 2002) är ett mycket "strängt" dokument som förutsätter att samråd och samordning **alltid** sker med den centrala inköpsenheten på kommunledningskontoret. Beloppsgränserna är också jämförelsevis snäva. I praktiken efterlevs inte dokumentet på det sätt som det föreskriver. Enligt vår uppfattning bör inköspolicyn revideras med sikte på att skapa mer flexibla lösningar mm. Det är inte bra för någon att gällande beslut och ramar inte kan genomföras i praktiken. Då är det bättre att göra en anpassning.

- Vatten- och avloppsanläggningar

Under år 2005 genomförde vi en översiktlig granskning av kommunens allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Uppföljningen november 2007 visar att vissa brister har åtgärdats; andra återstår. Vår utgångspunkt är att vatten och avloppsanläggningarna är en av samhällets viktigaste uppgifter, därför anser vi att kommunens ambitionsnivå i dessa frågor borde vara högre, även om anläggningarna för närvarande fungerar på ett sådant sätt att de uppfyller olika myndighetskrav och har god säkerhet samt ett dricksvatten av bra kvalitet.

Bedömning

Tekniska nämnden ansvarar för några av samhällets viktigaste uppdrag. Deras roll är huvudsakligen förvaltarens. Förutsättningarna ges av kommunfullmäktige. Det är lätt att den tekniska verksamheten, i varje fall när det gäller långsiktigt underhåll, får bli "räddaren i nöden" när det gäller en ekonomi i balans. Med dessa förutsättningar verkställer tekniska nämnden och dess förvaltning sitt uppdrag på ett bra sätt.

De har god kontroll över verksamheten och en god redovisning av hur verksamheten utfaller och med vilket resultat. Balansräkningsenheterna är ett viktigt instrument för ekonomisk analys och information.

Vi föreslår att Tekniska nämnden får ansvarsfrihet för år 2007

4. Miljö- och byggnadsnämnden

Under år 2007 har ingen riktad granskning av Miljö- och byggnadsnämnden genomförts utöver den årliga granskningen. Miljö- och byggnadsnämnden är huvudsakligen en myndighet, som fattar beslut som för enskilda och samhälle innebär fastställelse av rättigheter och skyldigheter. Innehållet i besluten prövas av rättsväsendet eller andra statliga myndigheter och kan inte göras till föremål för kommunal revision annat än i mycket speciella situationer. De övergripande funktionerna är dock föremål för vår granskning. För några år sedan genomförde vi en övergripande granskning av myndighetsutövningen inom nämnden. Våra löpande kontakter ger oss ingen anledning till att tro något annat än att myndighetsverksamheten fortfarande har godtagbar nivå. Det råder också god ordning och reda inom myndigheten, vilket aldrig kan underskattas.

Bedömning

Miljö- och byggnadsnämnden är en myndighet med allt vad detta innebär såsom förmåga att hantera lagstiftning och ha god intern ordning och reda. Man arbetar på ett målinriktat sätt.

Vi föreslår att Miljö- och byggnadsnämnden beviljas ansvarsfrihet för år 2007.

5. Kultur- och fritidsnämnden

Vi har under år 2007 granskat hur turismfrågor hanteras i kommunen. Utgångspunkten har varit kultur- och fritidsnämndens ansvar. Med den definition av turism som använts i granskningen, nämligen som en besöksnäring, hamnar även turismfrågorna inom ramen för kommunens näringsverksamhet, som är en fråga för kommunstyrelsen.

Granskningen visar att i de delar som berör kultur- och fritidsnämndens hanteras frågorna på ett aktivt och engagerat sätt, men visar också på behov av att kommunen bättre samordnar sina resurser och tydliggör inriktningen av arbetet med turism och besöksnäringen. Ett dokument är på väg att fastställas.

Med risk för att upprepa oss vill vi även i årets berättelse framhålla det förtjänstfulla sätt som kultur- och fritidsnämnden och dess förvaltning och institutioner genomför sitt uppdrag. Man erbjuder tidaholmsborna och besökande förnämliga evenemang av olika slag. Museiverksamheten är ett kraftcentrum och om dess roll tydliggjordes bättre av kommunen och erforderliga resurser ställdes till nämndens förfogande är vi övertygande om att även besöksnäringen skulle stärkas.

Konkreta och mätbara målsättningar finns för varje del av nämndens verksamheter. De mäts också och redovisas. Därmed konstaterar vi att det råder god ordning och reda, dvs god intern kontroll.

Bedömning

Kultur- och fritidsnämnden hanterar sina olika uppdrag på mycket bra sätt. Man har god ledning och styrning av verksamheten. Den interna kontrollen är tillräcklig.

Vi föreslår att Kultur- och fritidsnämnden beviljas ansvarsfrihet för år 2007.

6. Granskningar av de kommunala bolagen och stiftelserna

Lekmannarevisorerna, som är ett självständigt bolagsorgan och en del av ägarens styrning, granskar de kommunala bolagen. Resultatet av deras granskningar föreläggs primärt ägaren och ägarens företrädare (bolagsstämman och fullmäktige). Deras granskningsrapporter skall bifogas denna berättelse. Med anledning av händelserna kring byggandet av produktions-anläggningen genomfördes en särskild granskning, där kommunens revisorer utnyttjade sin direktivrätt, som en del av 2007 granskning. Stiftelser och donationer hanteras i annan ordning.

7. Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har till uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha tillsyn över övriga nämnder. Styrelsen skall också ha uppsikt över sådan kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap 17 och 18 §§. Det saknar betydelse i vilken associationsform en verksamhet bedrivs. Fjärrvärme-verksamheten är kommunal verksamhet och en del av kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsen skall också uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Vi kan alltså konstatera att kommunstyrelsen haft ett ansvar att på olika sätt utöva tillsyn över bolagets verksamhet.

Det särskilda projektet att bygga en produktionsanläggning för fjärrvärme har granskats under hösten 2007. Granskningen visade på mycket stora brister i hanteringen av ett antal tunga frågor och en minimal kontroll över projektet. Kom dessa brister som en blixtrån från en klar himmel, var den beskrivna situationen något helt nytt? Eller hade det redan tidigare funnits brister i bolagets ledning, styrning och kontroll? Under perioden från år 2002 tills nu har det varit känt för kommunstyrelsen att det funnits stora brister i företagets skötsel. Varje revisionsberättelse sedan år 2003 har behandlat kommunstyrelsens ansvar för uppsikten över TEAB. År 2003 fick kommunstyrelsen en anmärkning enligt KL 9:17 för bristande tillsyn.

Det har varit försvårande för kontrollen att flera ledamöter/ersättare i kommunstyrelsen också varit ledamöter av bolagsstyrelsen. Detta skapade en dålig "kontrollmiljö" full av beroenden. Det är inte förtroendeskapande att ha insyn och kontroll över sig själv och skapar inte förutsättningar för en effektiv tillsyn.

TEAB:s "gamla" styrelse, vari kommunstyrelsens ordförande och flera ledamöter ingått, fick vid bolagets årsstämma inte ansvarsfrihet för den tid av år 2007 som de haft ansvaret för bolaget. För den samlade kommunala verksamheten har alltså ansvar utkrävts. Underlag för ägarens beslut att inte bevilja ansvarsfrihet har bland annat varit den särskilda granskningen (se bilaga).

Framdeles kommer en tjänsteman att i sina åligganden arbeta med tillsyn och kontroll över bolagen och regelbundet rapportera till styrelsen. Detta fäster vi stor betydelse vid.

Bedömning

Kommunstyrelsen insyn och kontroll har varit svag. Enstaka ledamöter har tagits vissa initiativ. Det har inte funnits någon ansats för att organisera sig metodiskt i frågan, dvs vad man borde hålla uppsikt över och på vad sätt man borde gjort. Detta är hela styrelsens ansvar, men ett särskilt ansvar för detta åvilar kommunstyrelsens ordförande med tanke på hans samlade förvaltningsansvar och hans reella möjligheter genom att fungera på heltid.

TEAB:s tidigare styrelse beviljades inte ansvarsfrihet för del av 2007. Därmed har enligt vår mening det samlade kommunala intressets behov av att förtroende och ansvar tydliggörs och utkrävs tillgodosetts. Det vore stötande att föreslå att i viss utsträckning samma personer ännu en gång skulle få stå till svars för en ny ansvarsprövning för samma händelser, dock utifrån ett annat perspektiv. I tillsynsmening är bolagen att betrakta som vilken nämnd som helst. Det är inte givet att kommunstyrelsen skall vägras ansvarsfrihet på grund av att en nämnd inte får ansvarsfrihet.

Kommunstyrelsen har brustit i sitt ansvar när det gäller tillsynen och kontrollen över bolaget. Vid en samlad bedömning riktar vi en anmärkning enligt KL 9:17 .

Kommunstyrelsens ordförande har som vi konstaterat ett tydligare och större ansvar än ledamöter och ersättare i övrigt. Frågan om att föreslå att vägra honom ansvarsfrihet också i sin egenskap av ordförande i kommunstyrelsen kan synas vara rimlig, men vi vill ändå i beaktande av vad vi anfört ovan, även i hans fall stanna för att han ingår i den krets som tilldelas en anmärkning.

Trots att den allvarliga kritiken resulterar i en anmärkning, finner vi ändå skäl att föreslå att kommunstyrelsen beviljas ansvarsfrihet för år 2007.

8. Årsredovisning 2007

Vi bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt redogör för utfallet av verksamheten , verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen. Årsredovisningen uppfyller i allt väsentligt kraven på rättvisande räkenskaper. Den är upprättad enligt god redovisningssed. Årsredovisningen och verksamhetsberättelserna ger bra information om 2007 års verksamhet och den ekonomiska utvecklingen.

Det övergripande finansiella målet för kommunen, nämligen att uppnå ett positivt resultat i enlighet med balanskravet samt att en budget i balans för kommunen innebär ett positivt resultat motsvarande två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, uppnås vad gäller balanskravet men inte vad gäller målsättningen en budget i balans, även om resultatet i och för sig blev bättre än budgeterat.

Tillstyrkan

Vi tillstyrker att kommunfullmäktige fastställer årsredovisningen för år 2007

9. Gemensam nämnd för räddningstjänsten

Granskningen av den gemensamma nämnden utförs av värdkommunen (Falköping). Samverkan sker med Tidaholms kommuns revisorer.

Bedömning

Vi föreslår att ledamöter från Tidaholms kommun i den gemensamma nämnden för räddningstjänst beviljas ansvarsfrihet för år 2007.

2008-05-14

Birgitta Karlsson

Mona Larsson

Tore Johansson

Tord Viktorsson

CarlOve Kruus