

Kommunrevisorerna i Ale kommun

Revisionsberättelse 2014

Till fullmäktige i Ale kommun

Org nr: 212000-1439

Vi, av fullmäktige utsedda revisorer har granskat den verksamhet som bedrivits i styrelse och nämnder samt genom utsedda lekmannarevisorer verksamheten i kommunens företag.

Styrelse och nämnder ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ansvarar också för att det finns en tillräcklig intern kontroll samt återredovisning till fullmäktige. Revisorernas ansvar är att granska verksamhet, kontroll och redovisning och pröva om verksamheten bedrivits i enlighet med fullmäktiges uppdrag.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, kommunens revisionsreglemente, och god revisionssed i kommunal verksamhet. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge rimlig grund för bedömning och ansvarsprövning.

I Ale kommuns verksamhetsplan 2014 redovisas tre prioriterade målområde avseende verksamhetsmål. I uppföljningen av de prioriterade strategiska målområdena i årsredovisningen redovisas totalt åtta mått under de tre strategiska målområdena. I uppföljningen noterar vi att för två av måtten uppfylls angivna målvärden, för fem av dem uppfylls ej målvärdena och för ett av måtten går det inte att utläsa om måttet uppfyllts.

Av årsredovisningen går inte att utläsa någon egentlig analys av budgetavvikelserna. Kommunens redovisning är fortfarande inte så upplagd att intjänad och uttagen semester bokförs löpande under året. Det finns heller inte någon tydlig redovisning som visar hur stor del av avvikelserna som beror på pris- respektive volymavvikelser. Vi finner det angeläget att såväl målformuleringar, uppföljningar och analyser av nämndernas verksamhet och ekonomi förbättras väsentligt.

Kommunrevisorerna i Ale kommun

Vi tillstyrker att fullmäktige beviljar ledamöterna i styrelse och samtliga nämnder ansvarsfrihet för år 2014.

Vi tillstyrker att kommunens årsredovisning för år 2014 godkänns.

Vi åberopar i övrigt bifogade redogörelser och rapporter.

Alafors 2015-03-11



Iréne Hellekant



Daniel Höglund



Birgit Hansson



Thomas Elfving



Johan Signell



Uno Claesson



Kjell Stensson



Lars Ingvarsson



Leif Andersson



Leif Hansson

Till revisionsberättelsen hör bilagorna:

Sammanfattning över avlämnade rapporter

Granskningsrapport, Förutsättningar för ledarskap inom Omsorgs- och arbetsmarknadsnämnden och Utbildningsnämnden

Granskningsrapport, Granskning av färdmedel vid resor i tjänsten

Granskningsrapport, Granskning av upphandling av institutionsvård

Granskningsrapport, Vårdplanering för äldre, Vård- och arbetsmarknadsnämnden

Granskningsrapport, Granskning av leverantörsfakturahantering

Granskningsrapport, Granskning av användning av bensinkort

Granskning av delårsrapport för perioden januari – augusti 2014

Granskningsrapport, årsbokslut 2014

Granskningsrapporter från lekmanarevisor i AB Alebyggen

Revisorerna bifogar också redogörelse för revisorernas förvaltning under år 2014

Sammanfattning över avlämnade rapporter

I avlämnade rapporter framgår syftet med respektive granskning, vad som framkommit, våra kommentarer och förslag till förbättringar. I denna bilaga sammanfattas framförallt det vi anser vara de allvarligaste iakttagelserna och väsentligaste synpunkterna.

Förutsättningar för ledarskap inom Omsorgs- och arbetsmarknadsnämnden och Utbildningsnämnden

Syftet med granskningen var att bedöma om det finns ändamålsenliga förutsättningar för att utöva ett gott ledarskap i Ale kommun.

Sammanfattningsvis konstaterade KPMG att det idag bland intervjuade chefer finns en upplevelse av att det är på väg att utvecklas goda förutsättningar för ledarskap i Ale kommun.

KPMGs bedömning var att den dokumenterade chefs- och ledarprofilen utgör en viktig grund för att tydliggöra vilka egenskaper som skall vara representativa för ledare och medarbetare i kommunen. Då detta dokument inte fullt ut är känt inom äldreomsorgen och skolan behöver det förankras och brytas ned till mer tydligt chefsuppdrag inom respektive nämnd och sektor.

Av granskningen konstaterades dock att krav och förväntningar har tydliggjorts när det gäller enhetschefer inom hemtjänstverksamheten genom den nedbrutna uppdragsbeskrivningen inom äldreomsorgen.

Däremot har inte chefsuppdraget tydliggjorts på samma sätt för rektorer, verksamhetschefer och sektorschefer. Här finns ett utvecklingsområde för bättre förutsättningar att utöva ledarskap även för dessa funktioner.

Det ledarförsörjningsprogram som är framtaget för tillsvidareanställda i Ale kommun är enligt KPMGs bedömning ett bra exempel på intern karriärväg för att ta till vara framtida chefsämnen. Vid extern chefsrekrytering beskrivs HR-enheten utgöra ett bra stöd.

Det som framkommer tydligt i granskningen när det gäller stödfunktioner är hur olika cheferna anser att de har tillräckligt med stöd i sin chefsroll. De synpunkter som framkommit kan bero på ett förväntansgap mellan vilket stöd cheferna förväntar sig och vilket stöd HR-enhet, ekonomi, IT med flera centrala stödfunktioner faktiskt kan ge med hänsyn till gällande lagar och avtal. Det är därför viktigt med ökad tydlighet från kommunledningskontorets sida kring vilken nivå på stöd som kan förväntas av chefer.

När det gäller chefernas administrativa arbete bör det övervägas om inte delar av det skulle kunna överföras till en administrativ resurs till förmån för chefernas arbete med ledning, verksamhetsutveckling och medarbetarstöd.

Granskningen visade att det finns en strukturerad och under året återkommande uppföljning och utvärdering av chefsuppdraget inom äldreomsorgens hemtjänstverksamhet. KPMG

rekommenderar att motsvarande uppföljning av chefsuppdraget införs för samtliga chefer inom sektor arbete, trygghet och omsorg samt sektor utbildning.

Granskning av färdmedel vid resor i tjänsten

Syftet med granskningen var att granska efterlevnad av kommunens regler för vilka färdmedel som används vid resor i tjänsten.

KPMGs sammanfattande bedömning var att efterlevnaden av kommunens regler för vilka färdmedel som används vid resor i tjänsten kan förbättras.

KPMGs bedömning var att det finns få regelverk som reglerar vilka färdmedel som ska användas vid resor i tjänsten. I verksamhetsplanen 2013-2014 framgår att bilpoolen ska användas framför egen bil om resa med bil är nödvändigt. Verksamhetsplanen för 2014 har en annan struktur och reglerar inte detaljer på samma sätt som tidigare. Det finns därför inte en lika tydlig uttryckt viljeriktning om val av färdmedel vid resor i tjänsten i verksamhetsplanen 2014. Kommunen har en rese- och traktamentspolicyn som inte är tydlig gällande val av resor i tjänsten.

I samband med granskningen erhöles ett utkast till mötes- och resepolicy som inkluderar resefria möten. I det fortsatta arbetet bör det säkerställas att mötes- och resepolicy och den gällande rese- och traktamentspolicyn harmoniserar med varandra samt att policyn harmoniserar med de miljömål som kommunfullmäktige beslutar.

Vid granskningen framkom att någon dokumenterad analys av befintlig bilpark inom bilpoolen inte gjorts. För att kunna göra en korrekt utredning och bedömning av hur bilpoolen ska kunna effektiviseras är det nödvändigt med en genomarbetad nulägesanalys. Statistik över bilarnas nyttjandegrad i relation till statistik över rapporterade körda mil kan utgöra underlag för dimensionering av bilparken i bilpoolen. Genom att regelbundet följa upp nyttjandegraden bör det gå att bedöma nyttan och relevansen med bilarna.

KPMG noterade att det inte finns några tydliga riktlinjer avseende när bilpoolen kontra egen bil ska användas.

Utifrån de intervjuer och den stickprovsgranskning som genomförts konstaterades att något motiv till varför den egna bilen använts istället för bilpoolen vid resa i tjänsten inte har dokumenterats.

Granskningen av upphandling av institutionsvård

Syftet med granskningen var att bedöma om vård- och omsorgsnämndens rutiner för inköp av institutionsplaceringar och köpta boendeplatser är ändamålsenliga, det vill säga i enlighet med gällande lagstiftning och antagna riktlinjer.

KPMGs sammanfattande bedömning utifrån genomförd granskning var att det finns brister avseende vård- och omsorgsnämndens rutiner för inköp av institutionsplaceringar och köpta boendeplatser.

Vid granskningen framkom områden där den interna kontrollen i inköps- och upphandlingsrutinerna avseende institutionsplaceringar och köpta boendeplatser bör stärkas.

KPMGs väsentligaste iakttagelser och rekommendationer sammanfattas nedan.

Iakttagelser:

- Ale kommun har en upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer som gäller fr.o.m. 2011-06-01. Av det dokument som erhållits vid granskningen framgår inte vem som antagit policyn.
- Enligt Ale kommuns upphandlingspolicy ska kommunen teckna ramavtal inom områden där återkommande köp av viss omfattning förekommer. Granskningen visade på att Ale kommun saknar ramavtal inom avtalsområdet köpta boendeplatser.
- Vid granskning framkom att det saknas en skriftlig instruktion avseende tillvägagångssättet vid placering. Avsaknad av dokumenterade instruktioner gör att det finns risk att tillvägagångssättet vid olika arbetsuppgifter blir personbundna.
- Vad framkommit vid intervjuer i granskningen uppmanas socialsekreterarna att kontrollera att kommunen har ramavtal med valda leverantörer innan beslut om placering på institution fattas. Utifrån stickprovsgranskning noterades att ramavtalsleverantörer inte alltid väljs.
- För två av stickproven i granskningen erhöll inte KPMG någon dokumentation som styrker att beslut fattats enligt delegation med hänvisning till att materialet är sekretessbelagt. På grund av byte av ansvariga inom IFO-enheten under granskningens gång fanns det inte möjlighet att beskriva innebörden av sekretessreglerna i samband med en granskning. Det är dock väsentligt att attest och delegation kan kontrolleras.
- Några skriftliga rutiner som innefattar uppföljning av avtalad kvalitet och tjänsteinnehåll finns inte. Vilket även tidigare har uppmärksamats i granskningsrapport från 2013-08-26 avseende uppföljning av individ- och familjeomsorgen.
- Vid granskningen framkom att någon uppföljning av ramavtalstrohet avseende institutionsplaceringar och köpta boendeplatser inte görs regelbundet.

Rekommendationer:

- Grundläggande styrdokument bör alltid föras med uppgift om av vem de fastställts.
- För att följa kommunens upphandlingspolicy behöver upphandling avseende köpta boendeplatser genomföras.
- En gemensam skriftlig instruktion för tillvägagångssättet vid placeringar vid institution bör tas fram som bland annat innehåller kontrollmoment som säkerställer att ramavtalsleverantörer väljs om det är möjligt och rutiner för uppföljning av avtalad kvalitet och tjänsteinnehåll.

- I de fall ramavtal inte har följts bör motivering till detta anges.
- Inom nämndens ansvarsområde bör reglerna för sekretess och kopplingen till den interna kontrollen tydliggöras.
- Det bör finnas en uppföljning som visar i vilken utsträckning kommunens ramavtal följs, vilket är en väsentlig del i den interna kontrollen avseende upphandling och inköp inom nämndens område.

Vårdplanering för äldre, Vård- och arbetsmarknadsnämnden

Det övergripande syftet med granskningen var att belysa och bedöma om omsorgs- och arbetsmarknadsnämnden har riktlinjer och rutiner som tillgodoser krav på fungerande vårdplanering och genomförande av insatser för äldre vid utskrivning från sjukhus.

Ale kommun har tillsammans med regionen och övriga kommuner i länet reglerat samverkan vid överföring av patienter genom avtal och överenskommelser. Rutiner har antagits för hur samarbetet och informationsutbytet skall ske. Granskningen visade att det finns etablerade forum för samverkan mellan kommunerna i Västra Götaland och regionen.

KPMGs sammantagna bedömning var att det finns goda förutsättningar för en fungerande vårdkedja och process för samordnad vårdplanering inom Ale kommun.

När det gäller utvecklingsområden internt inom Ale kommun rörande vårdplaneringsprocess och genomförande av insatser efter utskrivning från sjukhus visade granskningen att det är bristfälligt att inte utförarpersonalen inom hemtjänst och ansvariga för korttidsboende gör mer delaktiga i vårdplaneringsprocessen inför utskrivningsklara patienter som sedan tidigare är kända inom vårdorganisationen. Personalens kunskap och erfarenhet om vårdtagare bör tas till vara för en än mer effektiv vårdplanering.

Det behöver också tydliggöras vem i utförarledet som kan kontakta biståndshandläggare vid förändrat insatsbehov hos vårdtagare. Idag synes det vara oklart. Enligt den dokumenterade rutinen för överlämnande och verkställighet av hemtjänstbeslut är det kontaktperson hemtjänst som ska meddela biståndshandläggare om behov av insats förändras. Enligt enhetschefer hemtjänst får inte utförarpersonal kontakta biståndshandläggare och att det enbart är koordinator som får göra det. Enligt chef biståndsenheten kan utförare alltid kontakta biståndsenheten vid förändrat behov av insats. Här råder således delade meningar mellan hemtjänst och biståndsenhet.

Granskning av leverantörsfakturahantering

Syftet med granskningen var att analysera hur hantering ser ut kring leverantörsfakturer för att kartlägga och identifiera eventuella risker i informationsbearbetningen.

System som används för hantering är främst följande; Readsoft – scanning och tolkning, Redovisning och reskontra (R&R) – Ekonomisystem med integrerad redovisning och leverantörsreskontran, Inköp och faktura (I&F) -elektroniskt attestflöde, Navigator – administration av grunddata kopplat till I&F samt leverantörsgrunddata.

Genom granskningen noterades att de systemstöd som används stödjer processen för hantering av leverantörsfakturer på ett tillfredsställande sätt. KPMG identifierade dock ett antal svagheter.

Det finns några typer av leverantörsfakturer och betalningar som inte hanteras i det ordinarie flödet, exempelvis utländska fakturer, IFO-fakturer, manuella utanordningar och föreningsbidrag. Vissa av dessa hanteras manuellt och vissa hanteras i separata systemlösningar. Manuell hantering kan medföra risker avseende exempelvis oavsiktliga eller avsiktliga fel i utbetalningsflödet.

Behörighetsstyrningen i samtliga systemlösningar är baserad på rolltilldelning och åtkomst till specifika funktioner. Behörigheter i I&F administreras i Navigator. Åtkomst till Navigator ger även åtkomst till att förändra leverantörsuppgifter och ändra konfigurationer kring attestflödet i I&F. Åtkomst till Navigator har totalt 10 personer, vilka främst utgörs av medarbetare på redovisningsenheten. Samtliga personer inom redovisningsenheten har motsvarande behörighet i R&R. Personerna inom redovisningsenheten har därmed åtkomst till följande; ändra leverantörsuppgifter, genomföra verifiering av fakturer, betalningar, ändringar i leverantörsreskontra och redovisning.

Nedan sammanfattas KPMGs rekommendationer:

- Kommunen bör skapa en tydligare uppdelning av systemmässiga behörigheter i R&R och Navigator. Samtliga funktioner i systemet som är kritiska i kombination, exempelvis att ha åtkomst till leverantörsregister och genomföra utbetalningar, bör elimineras. Detta för att säkerställa att inga kritiska kombinationer av behörigheter existerar. En tydligare systemmässig uppdelning fungerar som en preventiv kontroll vilken undviker att olämpliga aktiviteter genomförs. Detta till skillnad från de upptäckande kontrollerna som används idag. I det fall det inte är möjligt för kommunen att skapa en fullständig systemmässig uppdelning så bör befintliga kritiska kombinationer identifieras. Det bör därmed säkerställas att tillräckliga manuella kompenserande kontroller är implementerade som reducerar risken med identifierade kritiska kombinationer.
- Kommunen bör även säkerställa att kritiska aktiviteter inte genomförs av en person ensam. Det bör implementeras en kontroll för attest av underlag för utbetalningar till leverantörer innan betalningarna utförs. Ifall en systemmässig attest av utbetalningsförslag inte är möjlig att implementera så bör en manuell kontroll och attest utföras.
- Kommunen bör se över behovet för kontroll av loggning och attest av förändringar som genomförs i leverantörsregistret. Det bör finnas kontroll över vilka ändringar som blivit utförda.

Granskning av användning av bensinkort

Granskningen av drivmedelskort bestod i huvudsak av en genomgång av rutinerna för kortanvändning och granskningen omfattade samhällsbyggnadsnämnden, omsorgs- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden.

KPMGs väsentligaste iakttagelser och rekommendationer sammanfattas nedan:

Det finns inga kommuncentrala riktlinjer för användning av drivmedelskort som exempelvis reglerar vad som får köpas på korten. Utifrån fakturatexter går det att utläsa att inköp förekommer av drivmedel, biltvätt och biltillbehör. Av fakturatexterna framgår att det också förekommer inköp av övrigt och ”trafik”. Trafik avser enligt uppgift parkeringsavgifter.

Vid granskningen framkom att ett antal drivmedelskort förvaras på bensinstationerna i respektive enhets namn. Vid genomgång hos de granskade enheterna har inte framkommit att det finns avtal som visar leverantörernas ansvar för användningen av korten i de fall korten förvaras på stationerna. Det har inte heller framkommit några avtal med leverantörer som reglerar leverantörernas ansvar för att drivmedelskortens användning begränsas till vissa fordon eller till vissa varugrupper. Det finns heller inte någon skriftlig överenskommelse om vilka kontroller personalen på stationerna ska genomföra vid inköp på drivmedelskortet.

Avsaknad av spärrar för vad som får inhandlas på drivmedelskortet ökar risken för att korten används på ett felaktigt sätt.

KPMG noterade att det finns ett antal kort i kommunens namn som andra juridiska personer hanterar.

Rekommendationer

Kommunen bör ta fram en kommungemensam policy avseende drivmedelskortet som reglerar hur kortet får användas. För att underlätta för personalen bör även nedbrutna instruktioner avseende kvittohantering, förvarigt av kort etc. tas fram. Användning av kortet bör då också begränsas till vad som anges i en sådan policy. Det är också väsentligt att kommunen undersöker möjligheten att reglera leverantörens ansvar för att kortet inte kan användas utöver vad som anges i en sådan policy.

Kommunen bör undersöka alternativa sätt att hantera föreningars utgifter för drivmedel. Om detta trots allt tillåts är det väsentligt med skriftliga avtal med föreningarna som reglerar ansvaret för inköp via kort i kommunens namn. Men också avtal med respektive leverantör som tydliggör dennes ansvar för att inköp endast kan göras inom överenskomna ramar.

Vissa leverantörer kan erbjuda ett kompletterande kort som är personligt för personalen som används tillsammans med drivmedelskortet för att användning av kommunens kort blir möjlig, vilket är ett alternativ som kommunen bör undersöka om leverantörerna kan erbjuda.

Granskningsrapport, delårsrapport för perioden januari – augusti 2014

Strukturen i framförallt redovisningen av nämnderna kan utvecklas och i större utsträckning innehålla analyser över avvikelser.

Det är inte möjligt att utifrån uppföljningen i delårsrapporten fastställa i vilken omfattning som målen enligt kommunfullmäktiges verksamhetsplan kommer att uppfyllas under 2014.

I bokslutet för kommunen är semesterlöneskulderna periodiserade, förändringen är utfördelad på respektive nämnd. Förändringen är dock inte utfördelad på verksamhetsområde eller enhet inom samtliga nämnders ansvarsområden.

Granskningsrapport, årsbokslut 2014

Redovisningen är inte så upplagd att intjänad och uttagen semester bokförs löpande under året. All löneutbetalning bokförs som kostnad oavsett om det avser upparbetad lön för aktuell period eller om det avser semester som intjänats under tidigare perioder. Intjänad och uttagen semester bör bokföras löpande under året. Detta är en förutsättning för att kunna följa kommunens kostnad för personal.

Nämndernas redovisningar bör kunna förbättras och analyserna över avvikelserna utvecklas och ange såväl volymberoende som kostnadsberoende avvikelser.

I uppföljningen av de prioriterade strategiska målområdena i årsredovisningen redovisas totalt åtta mått under de tre strategiska målområdena. I uppföljningen noterar vi att för två av måtten uppfylls angivna målvärden, för fem av dem uppfylls ej målvärdena och för ett av måtten går det inte att utläsa om måttet uppfyllts.