

# Styrning, ledning och kontroll

Ölands kommunalförbund

September 2021

*Caroline Liljebjörn, certifierad kommunal revisor*









*Caroline Tham Johansson, revisionskonsult*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ölands kommunalförbund genomfört en granskning av styrning, ledning och kontroll. Granskningen syftar till att bedöma om direktionens styrning och uppföljning är ändamålsenlig och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att direktionens styrning och uppföljning inte helt är ändamålsenlig och att den interna kontrollen inte är tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns en tydlig fördelning mellan direktion och förvaltningen rörande ansvar och roller i styrning av verksamhet och ekonomi?	Ja	
Finns tydliga och mätbara mål för såväl verksamhet som ekonomi?	Delvis	
Finns rutiner och styrdokument som möjliggör en tydlig styrning och uppföljning?	Delvis	
Finns en tydlig ansvarsfördelning mellan olika tjänstepersoner rörande ansvar och roller i styrning av verksamhet och ekonomi?	Delvis	
Finns dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder (vid budgetöverskridande eller bristande måluppfyllelse)?	Delvis	
Fattas beslut om åtgärder för att nå mål och en ekonomi i balans av behörig beslutsfattare inom förbundet?	Nej	
Får direktionen del av uppföljningar av verksamhet och ekonomi?	Ja	
Vidtar direktionen aktiva åtgärder vid behov?	Delvis	

## Rekommendationer

Vi rekommenderar direktionen att:

- Tydliggöra målutvärderingen så att det framgår vilken nivå som ska uppnås för att målen ska anses vara uppfyllda.
- Utarbeta reglemente och rutiner för intern kontroll samt initiera ett systematiskt arbete med årlig identifiering av risker, kontrollmoment och uppföljning.
- Införa arbetsplatsträffar för chefer i syfte att stärka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön och på ett tydligare sätt kunna följa upp och bedriva ett förbättringsarbete.
- Tydliggöra verksamheternas ansvar för ekonomi, inköp med mera.
- På ett tydligare sätt analysera avvikelser och komma med förslag på åtgärder i delårsrapporter och årsredovisning, när det föreligger budgetöverskridanden och bristande måluppfyllelse.
- Säkerställa att delegeringsordningen följs och att delegerade beslut återrapporteras i enlighet med upprättad rutin. Vissa beslut kan inte delegeras utan måste fattas av direktionen i enlighet med kommunallagen och delegeringsordningen.
- Säkerställa att det görs en prognos över målen för god ekonomisk hushållning avseende verksamhet och ekonomi i delårsrapporten som upprättas per den 31 augusti.

# Innehållsförteckning

<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>1</b>
<b>INLEDNING</b> .....	<b>4</b>
BAKGRUND.....	4
SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR .....	4
REVISIONSKRITERIER.....	5
AVGRÄNSNING.....	5
METOD .....	5
<b>GRANSKNINGSRESULTAT</b> .....	<b>6</b>
MÄTBARA MÅL .....	7
RUTINER OCH STYRDOKUMENT .....	10
ANSVAR OCH ROLLER MELLAN DIREKTION OCH FÖRVALTNING .....	6
ANSVAR OCH ROLLER MELLAN OLIKA TJÄNSTEPERSONER.....	12
UPPFÖLJNING AV VERKSAMHET OCH EKONOMI.....	13
BESLUT AV BEHÖRIG BESLUTFATTARE.....	15
UPPFÖLJNING AV VERKSAMHET OCH EKONOMI TILL DIREKTIONEN .....	16
AKTIVA ÅTGÄRDER VID BEHOV .....	17
<b>SAMLAD BEDÖMNING</b> .....	<b>20</b>
REKOMMENDATIONER .....	20
SAMMANFATTANDE BEDÖMNINGAR UTIFRÅN REVISIONSFRÅGOR .....	21

# Inledning

## Bakgrund

Ölands Kommunalförbund är ett förbund där Borgholms och Mörbylånga kommuner är medlemmar. Förbundets syfte är att verka för samordning av angelägenheter och resurser samt att stärka medlemskommunerna genom effektivt resursutnyttjande.

Ölands kommunalförbund är ett flersaksförbund som år 2021 ansvarar för den räddningstjänst som enligt lag åvilar var och en av förbundsmedlemmarna, besöksnäringsfrågor och den gemensamma IT-avdelningen.

Förbundsdirektionen, som utses av respektive fullmäktigeförsamling, är det högsta beslutande organet. Direktionen består av 10 ledamöter och lika många ersättare.

En tydlig styrning och ledning samt tillräcklig intern kontroll är viktiga parametrar för att säkerställa att verksamheten når de mål som finns, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt.

De förtroendevalda revisorerna har utifrån det faktum att någon fördjupad granskning inte tidigare gjorts i förbundet beslutat att en första granskning bör fokusera på förbundets styrning, ledning och interna kontroll.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om direktionens styrning och uppföljning är ändamålsenlig och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionsfrågor:

1. Finns en tydlig fördelning mellan direktionen och förvaltningen rörande ansvar och roller i styrning av verksamhet och ekonomi?
2. Finns tydliga och mätbara mål för såväl verksamhet som ekonomi?
3. Finns rutiner och styrdokument som möjliggör en tydlig styrning och uppföljning?
4. Finns en tydlig ansvarsfördelning mellan olika tjänstepersoner rörande ansvar och roller i styrning av verksamhet och ekonomi?
5. Finns dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder (vid budgetöverskridande eller bristande måluppfyllelse)?
6. Fattas beslut om åtgärder för att nå mål och en ekonomi i balans av behörig beslutsfattare inom förbundet?
7. Får direktionen del av uppföljningar av verksamhet och ekonomi?
8. Vidtar direktionen aktiva åtgärder vid behov?

## Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen kap 6, § 6
- Förbundsordning och reglemente
- Delegeringsordning
- Övriga styrdokument som kan vara relevanta för granskningen

## Avgränsning

Granskningen omfattar i huvudsak år 2021.

## Metod

Vi har tagit del av följande dokument: förbundsordning, reglemente, delegeringsordning, interkontrollplan år 2018, budget 2020 med verksamhetsplan 2020-2022, budget 2021 med verksamhetsplan 2021-2023, delårsrapport 2020-08-31 samt årsredovisning 2020-12-31.

Vi har även tagit del av protokoll från möten i arbetsutskottet och direktionen under år 2020 och år 2021.

Vi har genomfört intervjuer med direktionens presidium, förbundschef, turistchef, IT-chef, räddningschef samt nämndssekreterare.

Rapporten har faktakontrollerats av berörda tjänstepersoner.

# Granskningsresultat

## Ansvar och roller mellan direktion och förvaltning

*Revisionsfråga 1: Finns en tydlig fördelning mellan direktion och förvaltningen rörande ansvar och roller i styrning av verksamhet och ekonomi?*

### *lakttagelser*

Enligt förbundsordningen alternerar ordförandeskapet i förbundsdirektionen mellan medlemskommunerna (§ 6). Tidsperioden för ett ordförandeskap är en mandatperiod. Den medlemskommun som under mandatperioden innehar ordförandeskapet ska utse en förbundschef. Uppdraget alternerar mellan medlemskommunerna. Kommunchefen som inte väljs till förbundschef ska vara biträdande förbundschef (§ 5 a).

Förbundsdirektionen ska ha ett arbetsutskott. Arbetsutskottet är även förbundets budgetberedning och personalutskott. Dessutom ska arbetsutskottet fatta beslut enligt delegering från förbundsdirektionen, bereda ärenden och lämna förslag till beslut, ansvara för information gentemot allmänheten samt bevaka och rapportera händelser i omvärlden av betydelse för förbundet. I intervju beskrivs att de förtroendevalda oftast är nöjda med underlagen till beslut, men om en fråga inte anses färdigbehandlad får den anstå till kommande möte.

Direktionen har fyra ordinarie möten per år och mellan varje möte träffas arbetsutskottet. I intervju beskrivs att det hålls extra möten vid behov. Det finns ett årshjul som övergripande visar tidpunkterna för budget, delårsrapport och årsredovisning samt intern kontroll. Enligt årshjulet ska direktionen behandla en internkontrollplan i november månad. Samtliga chefer inom förbundet deltar både på direktionens och arbetsutskottets möten.

I intervju beskrivs att företrädarna för direktionen är trygga i hur tjänstepersonerna leder de olika områden som ingår i förbundet. Det påtalas särskilt att stödet i ekonomifrågor har förbättrats under det senaste året. Eftersom de ledande förtroendevalda och tjänstepersonerna även har ledande positioner i respektive kommun beskrivs en risk för att ge olika signaler när frågor behandlas i förbundet mot när de tas upp i respektive kommun, men det ges inget exempel på att det skulle ha skett. Det framgår av intervjuerna att de olika verksamheternas behov av styrning och ledning från direktionens sida skiljer sig från varandra. Stora områden av räddningstjänstens verksamhet är lagstyrd medan det finns större utrymme för politisk styrning inom turismverksamheten. När det gäller IT-verksamheten är det i stor utsträckning en utförarorganisation som styrs av behoven inom kommunens förvaltningar. Från vissa av tjänstepersonerna anges ett behov av tydligare ställningstagande i vissa frågor från direktionens sida. Det kan till exempel gälla ambitionsnivå och satsningar inom ej lagstyrda områden.

Det finns en delegeringsordning från februari 2020 som reglerar förhållandet mellan direktionen och tjänstepersonerna inom områden som behandlas av kommunallagen (1991:900), lag (2009:400) offentlighet- och sekretesslagen, lag

(1986:223) förvaltningslagen, lag (1990:782) arkivlagen, lag (2003:778) om skydd mot olyckor samt lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Av delegeringsordningen framgår att ärenden som är ren verkställighet samt att delegerad beslutanderätt endast får utnyttjas inom ramen för respektive enhets detaljbudget eller inom ramen för kostnads kalkyl för visst projekt. Ärenden som är av principiell betydelse eller av större vikt ska fattas av förbundsdirektionen.

Beslut som fattas med stöd av delegeringsordningen ska återrapporteras till den som lämnat delegationen. Återrapportering av beslut ska ske på avsedd blankett och det ska ske löpande. Granskningen av protokoll visar att det sker en återrapportering på direktionens möten.

### *Bedömning*

*Finns en tydlig fördelning mellan direktionen och förvaltningen rörande ansvar och roller i styrning av verksamhet och ekonomi?*

Ja.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns ett reglemente som reglerar ramarna för direktionens och arbetsutskottets organisation och uppgifter.
- De övergripande processerna för budget, uppföljning och intern kontroll har tydliggjorts i ett årshjul. Vi noterar dock att det inte skett något systematiskt arbete med intern kontroll sedan år 2018 (se även revisionsfråga 2).
- Det finns en delegeringsordning som tydliggör roller och ansvar inom de lagområden som förbundets verksamhet berörs av. Granskning av protokoll visar att det sker en kontinuerlig återrapportering av delegationsbeslut på direktionens möten. Vi noterar att delegeringsordningen inte hänvisar till senaste versionen av kommunallagen (2017:725).

### **Mätbara mål**

*Revisionsfråga 2: Finns tydliga och mätbara mål för såväl verksamhet som ekonomi?*

#### *Iakttagelser*

I verksamhetsplanen för år 2021 med budget och flerårsplan för 2022–2023 beskrivs fem kvalitetsfaktorer och till dessa har kvalitetsindikatorer kopplats (1–3). Kvalitetsfaktorerna är:

- Upplevelsen av vårt bemötande
- Positiv upplevelse av verksamheten
- Tydlig styrning av processer och rutiner
- God arbetsmiljö



- Ekonomi i balans

Det har även tagits fram kvalitetsfaktorer för respektive verksamhetsområde; IT, turism och räddningstjänst utifrån perspektiven målgrupp, verksamhet, medarbetare och ekonomi. Varje kvalitetsfaktor motsvaras av en kvalitetsindikator som beskriver hur kvalitetsfaktorn ska mätas. Det framgår att merparten av kvalitetsindikatorerna för de övergripande kvalitetsfaktorerna kommer från respektive verksamhetsområde.

I intervju beskrivs att förbundet använder samma styrmodell som Mörbylånga kommun vilket från och med budget 2021 innebär en övergång till tillitsbaserad styrning. Övergången ses av de intervjuade som en process där ett första steg har tagits i verksamhetsplan 2021, men att mer utbildning efterfrågas.

Vi har gått igenom kvalitetsfaktorerna och kvalitetsindikatorerna som finns i verksamhetsplanen år 2021 både övergripande och per verksamhetsområde.

### **Målgruppsperspektivet**

Inom IT-verksamheten mäts upplevelsen av IT-verksamhetens bemötande, av IT-arbetsplatsen och av systemdriften. Samtliga indikatorer mäts genom en enkät som skickas ut till alla användare av IT-verksamhetens tjänster.

Räddningstjänsten mäter att drabbade får effektiv hjälp vid olyckor och att myndighetsutövningen är rättssäker. Den första indikatorn hämtas från de händelserapporter som skrivs efter varje insats. Den andra indikatorn syftar till att säkerställa att ärenden är korrekt beredda vad gäller formalia.

Turismorganisationen använder SCB:s statistik över antalet kommersiella gästnätter där alla verksamhetsutövare som hyr ut åtta bäddar eller fler rapporterar in utfallet. Det beskrivs vara ett sätt att uppskatta antalet besökare på Öland.

Det är två övergripande kvalitetsfaktorer som avser målgruppsperspektivet. Dessa är "upplevelsen av vårt bemötande" och "positiv upplevelse av verksamheten". "Upplevelsen av vårt bemötande" mäts genom andel som upplever ett bra bemötande (alla) medan "positiv upplevelse av verksamheten" mäts genom antal som besöker Öland (turism), effektiv hjälp vid olyckor (räddningstjänst) och andel som upplever en bra IT-arbetsplats (IT).

### **Verksamhetsperspektivet**

IT-verksamheten ska arbeta med att tydliggöra och dokumentera interna processer och rutiner genom att medarbetarna inventerar de processer/rutiner som finns utifrån ändamålsenlighet och funktion. Ett nyligen införskaffat ärendehanteringssystem möjliggör uttag av statistik för att gruppera ärenden utifrån system och medarbetare. Statistiken ska användas för att prioritera insatser. Antalet driftstopp ska minimeras.

Räddningstjänsten fokuserar på intern kommunikation och förmedling av information vilket mäts genom arbetsmiljöenkäten.

Turismorganisationen ska mäta faktorerna "kompetensutveckling" och "bra processer/rutiner" genom resurser i tid och pengar i första fallet och genom resurser

i form av tid i andra fallet. Det beskrivs finnas ett stort behov att stärka den digitala kompetensen i organisationen, men det framgår inte hur tillskottet av resurserna beräknas påverka kvaliteten. Vidare ska dialogen med näringsliv och kommuner förbättras genom kompetensutvecklingen.

Den övergripande kvalitetsfaktorn är "positiv upplevelse av verksamheten" som mäts genom indikatorerna interna processer och rutiner (IT), andel medarbetare som upplever att de har tillräcklig med resurser i form av tid för att utföra ett bra arbete (turism) samt andel medarbetare som upplever att de får en tydlig kommunikation/förmedling av information (räddningstjänst).

### **Medarbetarperspektivet**

IT-verksamheten fokuserar på arbetsgruppen när det gäller att snabbt kunna agera om det uppstår problem och att säkerställa att alla får förmedla sin upplevelse genom att mäta antalet frågor och svar som rapporteras.

Räddningstjänsten ska mäta arbetsmiljö och kompetensutveckling genom arbetsmiljöenkäten.

Turismorganisationen har som kvalitetsfaktor "friska medarbetare". Personalen ska trivas på sin arbetsplats genom att det anordnas gemensamma afterworks och aktiviteter med teambuildning.

De övergripande kvalitetsindikatorerna för "god arbetsmiljö" är andel medarbetare som upplever arbetsglädje (alla), andel medarbetare som känner sig delaktiga (alla) och sjukfrånvaro i % av arbetad tid (alla).

### **Ekonomiperspektivet**

När det gäller ekonomiperspektivet mäter IT-avdelningen prognossäkerheten, budget i balans och kostnad per användare, system och dator för att utvärdera om IT-kostnaden i de olika perspektiven minskar.

Räddningstjänsten har som kvalitetsfaktor "ekonomi i balans" vilket innebär ett budgetöverskott med 1 % för år 2021. I intervju beskrivs att verksamheten ska bidra till återhämtning av ett tidigare budgetunderskott vilket medförde att förbundet fick ett negativt balanskravsresultat.

Inom turismorganisationen ska uppföljningar göras var fjärde vecka, men det framgår inte i vilken form som utvärderingen ska ske eller vad som ska mätas. Kostnadsmedvetenheten ska mätas genom att en gång per år efterfråga hur många partners som är nöjda med turismorganisationens arbete.

Den övergripande kvalitetsfaktorn är "ekonomi i balans" för samtliga verksamhetsområden.

Vår granskning visar att det inte framgår vilka nivåer som indikatorerna ska visa för att resultatet ska anses vara tillfredsställande för verksamhetsområdena IT och turism, medan det går att utläsa för räddningstjänsten.

Samtliga verksamheter har även tagit fram prioriterade utvecklingsmål där det framgår varför utvecklingsmålet är prioriterat, vad problemet/utmaningen är idag,

vilka konkreta effekter som är önskvärda, relevanta indikatorer, valda strategier för måluppfyllelse samt prioriterade åtgärder för måluppfyllelse.

### *Bedömning*

#### *Finns tydliga och mätbara mål för såväl verksamhet som ekonomi?*

Delvis.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns kvalitetsfaktorer med kvalitetsindikatorer som mäts via enkäter eller inhämtning av statistik för respektive verksamhet, men det saknas ett kvalitetsperspektiv för vissa av indikatorerna.
- Det framgår inte vilka nivåer som indikatorerna ska visa för att resultatet ska anses vara tillfredsställande för verksamhetsområdena IT och turism, medan det går att utläsa för räddningstjänsten.

### **Rutiner och styrdokument**

#### *Revisionsfråga 3: Finns rutiner och styrdokument som möjliggör en tydlig styrning och uppföljning?*

##### *Iakttagelser*

Det finns en förbundsordning med tillhörande reglemente från år 2019.

Förbundsordningen stadgar att direktionen ska upprätta en budget för nästa kalenderår. Förslaget ska kommuniceras med kommunstyrelserna i medlemskommunerna och fastställas av förbundsdirektionen innan oktober månads utgång (§ 14).

Förbundsdirektionen ska enligt reglementet se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som medlemskommunerna har bestämt, de föreskrifter som finns i lag, förordning, andra föreskrifter, förbundsordning och reglementet (§ 7).

Det övergripande styrdokumentet är verksamhetsplan med budget och flerårsplan. Enligt verksamhetsplanen 2021 med budget och flerårsplan 2022–2023 ska "Ölands kommunalförbund stärka Borgholm och Mörbylånga kommuns arbete inom besöksnäringens frågor, räddningstjänst och IT-samverkan. Båda kommunernas visioner, värdegrunder och prioriterade mål har ett tydligt fokus på att ta vara på besöksnäringens möjlighet att utveckla Ölands näringsliv och Öland som besöksmål på ett hållbart sätt. Räddningstjänsten bidrar till ökad trygghet för både invånarna och besökarna. IT-verksamheten är en stödfunktion vars uppgift är att stödja båda kommunerna för att de ska kunna fullgöra sina "grunduppdrag."

Förbundschef och biträdande förbundschef tar tillsammans med verksamhetscheferna fram ett första budgetförslag som presenteras för direktionens arbetsutskott under våren. Arbetsutskottet ger förbundschefen i uppdrag att arbeta vidare med förslaget vilket görs tillsammans med verksamhetscheferna. I intervju beskrivs att budgetprocessen för år 2022 är första gången som Borgholms kommun och Mörbylånga kommun samordnat sina respektive tidplaner. Direktionen fattar beslut om de ekonomiska ramarna i maj månad medan beslut om

verksamhetsplanen tas till hösten. I intervju beskrivs att verksamhetsplanen beaktar det ekonomiska utrymmet som givits verksamheterna i tidigare beslut.

I förbundsordningen beskrivs även att medlemskommunerna ska bistå med stöd till kommunalförbundet genom ekonomi- och kansliorganisation (Mörbylånga kommun) samt personaladministration (Borgholms kommun) (§ 5b). Därmed följer uppföljning, av verksamhet och ekonomi, strukturen för Mörbylånga kommun. Det görs uppföljning av verksamhetsmål och ekonomi per april, augusti och december. Uppföljning av ekonomi görs per månad. Verksamhetscheferna beskriver att de har regelbunden kontakt med förbundets controller.

Det saknas ett reglemente för intern kontroll och internkontrollplanen som finns på förbundets webbsida är från år 2018. I intervju beskrivs att det inte finns någon senare version av planen.

Respektive område har styrdokument som reglerar ramarna för respektive verksamhet. För IT-verksamheten finns en IT-strategi som nyligen har beslutats av kommunerna. Räddningstjänsten är ålagd att ta fram ett handlingsprogram som fastställs av direktionen. Gällande handlingsprogram beslutades av direktionen i maj 2019 och avser år 2019–2022. Det finns en besöksstrategi inom turismen som håller på att revideras. Under december 2019 hölls work-shops med direktionen i syfte att samla in underlag för en uppdatering. I intervju beskrivs att pandemin har försenat processen.

### *Bedömning*

#### *Finns rutiner och styrdokument som möjliggör en tydlig styrning och uppföljning*

Delvis.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns övergripande styrdokument som förbundsordning med reglemente som sätter ramarna för förbundets budgetprocess.
- Styrdokumentet verksamhetsplan med budget och flerårsplan innehåller verksamhetsmål och budget per avdelning samt totalt för förbundet.
- Verksamheterna har styrdokument inom sina respektive områden.
- Uppföljning av verksamhetsmål och ekonomi sker enligt styrmodellen för Mörbylånga kommun eftersom förbundsordning reglerar att ekonomistödet köps därifrån.
- Det saknas ett reglemente för intern kontroll.

## Ansvar och roller mellan olika tjänstepersoner

*Revisionsfråga 4: Finns en tydlig fördelning mellan olika tjänstepersoner rörande ansvar och roller i styrning av verksamhet och ekonomi?*

### *Iakttagelser*

Enligt förbundsordningen är förbundschefen chef och personalansvarig för kommunalförbundets samtliga verksamhetsområden (§ 5a). I intervju beskrivs att förbundschefen är chef över räddningschefen och IT-chefen samt nämndssekreteraren medan biträdande förbundschef är chef över turistchefen. När kommuncheferna skiftar roller i förbundet efter en mandatperiod byter de också underställda eftersom chefskapet är kopplat till rollen i förbundet och inte till person.

I intervju beskrivs att roller och ansvar för tjänstepersonerna i förbundet som tydliga. Nuvarande förbundschef håller medarbetarsamtal med underställd personal, men inte några arbetsplatsträffar. Medarbetarsamtalen dokumenteras i form av en uppdragsbeskrivning som den anställde får en kopia av.

Inför varje möte med direktionens arbetsutskott hålls ett förberedande möte där förbundschef och biträdande förbundschef deltar tillsammans med cheferna för turism, räddningstjänst och IT samt nämndssekreteraren. På mötena förbereds ärenden inför arbetsutskottets sammanträden. Cheferna för de olika verksamhetsområdena lägger fram ärenden antingen för information eller för beslut medan nämndssekreteraren anmäler ärenden av övergripande karaktär. Mötet är av informell karaktär och det förs inga gemensamma mötesanteckningar.

I intervju beskrivs att verksamheterna inom förbundet skiljer sig så mycket åt att det finns behov av enskilda avstämningar med respektive chef. Dessa avstämningar är av informell karaktär, sker vid behov och dokumenteras inte.

Delegeringsordningen reglerar ansvar för beslut till förbundschef, som kan vidaredelegera beslutanderätt med stöd av kommunallagen<sup>1</sup>. Det saknas arbetsbeskrivning eller liknande för verksamhetschefernas tjänster. Sammantaget innebär det att verksamhetschefernas uppdrag inte är reglerade avseende ekonomi och inköp med mera.

### *Bedömning*

*Finns en tydlig fördelning mellan olika tjänstepersoner rörande ansvar och roller i styrning av verksamhet och ekonomi?*

Delvis.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det hålls regelbundna medarbetarsamtal som resulterar i en uppdragsbeskrivning som delges verksamhetschefen. Däremot hålls det inga arbetsplatsträffar.
- Det finns gemensamma möten där det kan ske utbyte av information mellan förbundschef, biträdande förbundschef och verksamhetschefer. De gemensamma

---

<sup>1</sup> KL 7 kap 6 §

mötena kompletteras med enskilda möten där specifika verksamhetsfrågor behandlas. Inga av mötena dokumenteras i några gemensamma anteckningar.

- Delegeringsordningen reglerar förbundschefens ansvar för beslut, men det saknas arbetsbeskrivning eller liknande för verksamhetschefernas tjänster.

*Revisionsfråga 5: Finns dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder (vid budgetöverskridande och bristande måluppfyllelse)?*

#### *lakttagelser*

Dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi sker främst inom ramen för delårsrapport och årsredovisning. I delårsrapporten per 2020-08-31 sker en uppföljning utifrån målen i verksamhetsplanen, en beskrivning av väsentliga händelser per verksamhet samt en analys av nuläge och framtida utmaningar. Enligt prognosen för år 2020, upprättad per 2020-08-31, förväntas räddningstjänsten överskrida budget med 300 tkr och IT-verksamheten med 350 tkr. I båda fallen anges orsaken vara att vissa kostnader inte tagits med i budgeten. Prognosen för förbundet som helhet är att redovisa ett överskott med 225 tkr, på grund av att finansförvaltningen och posten avskrivningar är lägre än budget med 690 tkr respektive 200 tkr. Det konstateras i delårsrapporten att överskottet inte räcker till att återställa det negativa balanskravsresultatet. Ett tilläggsäskande för en utökning av medlemsbidraget har därför skickats till respektive medlemskommun.

Årsredovisningen per 2020-12-31 är strukturerad på liknande sätt som delårsrapporten. Även här finns en uppföljning utifrån målen i verksamhetsplanen samt en analys av nuläge och utmaning per verksamhet. Årets resultat uppgår till 393 tkr. Enligt driftredovisningen visar förbundsledningen ett underskott jämfört med -179 tkr jämfört med budget, räddningstjänsten visar -86 tkr och IT-verksamheten -1 007 tkr. Det finns positiva avvikelser jämfört med budget vilka uppgår till 1 665 tkr, till exempel turismorganisationen (626 tkr), finansförvaltningen (422 tkr) och posten medlemsbidrag (437 tkr). Under rubriken "Kommentarer till ekonomiskt utfall" anges orsaker till avvikelserna. När det gäller IT-verksamheten uppges att budgeten under det första verksamhetsåret i förbundet inte omfattat alla kostnader. Det kommer delvis att rätta till sig under år 2021. Av det negativa balanskravsresultatet ska -269 tkr återställas senast år 2022.

I delårsrapporten per 2020-08-31 beskriver varje verksamhet verksamhetsmål och finansiella mål inom fyra olika perspektiv, kund, utveckling, medarbetare och ekonomi. I årsredovisningen 2020 redovisas måluppfyllelsen. Nedan beskrivs de verksamhetsmål som inte uppnåtts och vilken analys som gjorts med avseende på den bristande måluppfyllelsen. Uppföljningen i delårsrapport och årsredovisning följer de mål som beslutats i verksamhetsplan och budget för år 2020.

#### **Turismorganisationen**

Under perspektivet "kund" finns tre verksamhetsmål, "Öland ska vara en bra plats att leva och bo på samt besöka", "Öka antalet inflyttningar", "Turismorganisationen ska ses som den samlande partnern i uppdraget att utveckla destinationen".

Måluppfyllelsen mäts sedan med hjälp av indikatorn "Öland är en bra plats att leva och bo på (SCB)". Målet var över 65 % men i årsredovisningen går det att utläsa att utfallet blev 64 %. Därmed uppfylldes inte målet.

Under perspektivet "utveckling" finns tre verksamhetsmål, "Varumärket Öland förstärks", "Utveckla nya säsonger på Öland", "Erbjuda en hållbar turistdestination". Måluppfyllelsen mäts med hjälp av måttet "Kommersiella gästnätter (SCB)". Målet var över 1 400 000, utfallet blev 1 124 000 (SCB nov-20).

Under perspektivet "medarbetare" finns tre verksamhetsmål, "Medarbetare ska trivas på sin arbetsplats", "Medarbetarna ska känna stolthet över sin arbetsplats", "Medarbetarna ska känna att de har kompetens att utföra sina uppgifter". Måluppfyllelsen mäts med hjälp av måttet Medarbetarenkät. Målet var 100%, utfallet blev 96 %

I både delårsrapporten och årsredovisningen ges en beskrivning av nuläge och utmaningar som i stort sett liknar varandra. I beskrivningen anges att pandemin har präglat turismorganisationen på flera sätt. På grund av pandemin halverades nästan antalet besökare på turistbyråerna i Borgholm och Färjestaden år 2020 jämfört med år 2018 och 2019. Det anges bland annat bero på att de utländska besökarna nästan uteblev samt att det infördes restriktioner för restaurangbesök, resor med mera.

### **Räddningstjänsten**

Under perspektivet "utveckling" finns två verksamhetsmål, "Medarbetare ska få den utveckling och kompetenshöjning de behöver" och "Ny personal ska få nödvändig utbildning". Måluppfyllelsen mäts med hjälp av måtten "övningsuppföljning" där målet var att all personal ska ha genomfört de övningar som är planerade för respektive station, utfallet blev att målet ej är uppnått. Detta beror på pandemin, då en del planerade övningar har fått ställas in. Det andra målet som inte uppfylls är "Formella kompetenser" där målet var att grundutbildning för den formella kompetensen ges minst en gång per år. Målet har inte uppnåtts på grund av besparingar samt att pandemin har gjort att en del utbildningar fått ställas in.

I nuläge och utmaningar återges att efter torkan 2018 framkom vissa brister som kommunen har att hantera. Utifrån de interna utredningarna som räddningstjänsten gjorde har vissa åtgärder utförts medan vissa åtgärder kvarstår att utföra.

### **IT-verksamheten**

Under perspektivet "kund" finns ett verksamhetsmål, "Med effektivitet arbete ge snabb och korrekt service till våra användare". Måluppfyllelsen mäts med hjälp av måtten "kundnöjdhet enligt IT-enkät" samt "leveranstid av utrustning till nyanställda". Det första målet följdes inte upp eftersom IT-enkäten inte skickades ut. Det andra målet var att utföra leveranserna inom två veckor, vilket inte uppfylldes på grund av komponentbrist. I åiterrapporteringen anges att leveranstiden kommer att förbättras framöver.

I nuläge och utmaningar beskrivs att på grund av pandemin har efterfrågan att arbeta digitalt ökat. Det innebär att det har varit brist på IT-produkter men IT-avdelningen har löst det genom att ha produkter på lager.

### *Bedömning*

*Finns dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder (vid budgetöverskridande och bristande måluppfyllelse)?*

Delvis.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det görs dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi främst inom ramen för delårsrapport och årsredovisning som till delar innehåller analyser och förslag till åtgärder vid budgetöverskridande och bristande måluppfyllelse.
- Det saknas en tydlig koppling mellan beskrivningen av nuläge och utmaning samt verksamhetsmålen med bristande måluppfyllelse i årsredovisning 2020.
- Vi konstaterar att den beskrivning av nuläge och utmaningar som görs i delårsrapporten i stort sett överensstämmer med beskrivningen i årsredovisningen. Vi anser att beskrivningen av analys och utmaningar i årsredovisningen borde omfatta åtgärder för att komma till rätta med bristande måluppfyllelse och negativa budgetavvikelser på ett tydligare sätt.

### **Beslut av behörig beslutsfattare**

*Revisionsfråga 6: Fattas beslut om åtgärder för att nå mål och en ekonomi i balans av behörig beslutsfattare inom förbundet?*

#### *Iakttagelser*

Under revisionsfråga 3 beskrivs att delegeringsordningen inte omfattar ärenden som är ren verkställighet. Vid ren verkställighet saknas som regel utrymme för beslutsalternativ eller valmöjligheter. Enligt delegeringsordningen är det förbundschefen som anställer chefer, utom förbundschef och biträdande förbundschef, samt övrig personal inom verksamhetsområdet. Det framgår dock inte var det ekonomiska ansvaret ligger. Vidare beskrivs under revisionsfråga 4 att medarbetarsamtalen dokumenteras i form av en uppdragsbeskrivning, men att det inte finns några arbetsbeskrivningar för tjänsterna som verksamhetschef i förbundet.

I årsredovisning per 2020-12-31 redovisade, som beskrivits ovan, förbundsledningen, räddningstjänsten och IT-verksamheten underskott jämfört med budget. Det framgår även av föregående avsnitt att fem av verksamhetsmålen inte uppnåddes.

Nedan beskrivs exempel på åtgärder som vidtagits för att nå mål och en ekonomi i balans. Vi har dock inte kunnat fastställa att beslut tagits av behörig beslutsfattare.

Inom räddningstjänsten hölls inte utbildning för olika formella kompetenser under år 2020, till exempel när det gäller behörighet att arbeta med motorsåg eller att få



operera höjdfordon. Det var en konsekvens av pandemin, men också för att minska kostnaderna inom verksamheten till följd av prognostiserade underskott. Beslutet innebar att ett av verksamhetsmålen inte uppnåddes. Vi har inte tagit del av något underlag som visar vem som gjorde prioriteringen.

Mot slutet av år 2020 såldes tre av verksamhetens bandvagnar inom räddningstjänsten vilket bidrog till en intäkt som minskade det prognostiserade budgetunderskottet. Enligt delegeringsordningen är det förbundschefen som har att besluta om försäljning av lös egendom. I vår granskning har vi inte tagit del av något underlag som visar vem som fattade beslut om försäljningen.

IT-verksamheten uppnådde inte målet om leveranstid av ny utrustning på grund av komponentbrist till videokonferenser då fler skulle arbeta hemma. För att underlätta för verksamheten har IT-avdelningen börjat hålla produkter i lager.

### *Bedömning*

*Fattas beslut om åtgärder för att nå mål och en ekonomi i balans av behörig beslutsfattare inom förbundet?*

Nej.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Granskningen visar att det fattas beslut om åtgärder för att nå mål och få en ekonomi i balans. I exemplen ovan går det dock inte att fastställa om besluten har fattats av behörig företrädare av förbundet. Det gäller till exempel när beslut om besparingar kommer i konflikt med verksamhetsmål eller när försäljning sker av lös egendom.
- Det saknas arbetsbeskrivningar för tjänsterna som verksamhetschef i förbundet vilket till exempel gör att det ekonomiska ansvaret inte blir tydliggjort.

### **Uppföljning av verksamhet och ekonomi till direktionen**

*Revisionsfråga 7: Får direktionen del av uppföljningar av verksamhet och ekonomi?*

#### *Iakttagelser*

Direktionen får del av uppföljningar av verksamhet och ekonomi inom ramen för delårsrapporter per 30 april och 31 augusti samt i årsredovisningen.

Verksamhetsmålen följdes endast upp i årsredovisningen under år 2020.

Utöver det får direktionens arbetsutskott ekonomisk uppföljning med prognos per 31 mars och 31 oktober. Uppföljningen görs för respektive verksamhet och övriga delar av förbundets ekonomi. Det ges en kortfattad beskrivning av avvikelser och orsaker till dessa.

Av sammanträdesprotokollen går det att utläsa att de tre avdelningscheferna ger direktionen en muntlig beskrivning av respektive verksamhet vid varje sammanträde.

Av de sammanträdesprotokoll som vi tagit del av 2021 ser rapporteringen ut enligt nedan.

Vid direktionens sammanträde 2021-03-12 § 10 informerar räddningschefen om den pågående förbundsutredningen, resultatet från genomförd medarbetarenkät samt försäljning av gammal förrådsutrustning.

Vid direktionens sammanträde 2021-03-12 § 11 återrapporterar turistchefen om Ölands Turismorganisations verksamheter och aktiviteter. Målsättningen är att öppna turistbyråerna och erbjuda fysiska besök den 1 juni.

Vid direktionens sammanträde 2021-02-12 § 12 informerar IT-chefen om IT-avdelningens verksamheter och aktiviteter. En IT-strategi saknas för kommunalförbundet men det finns en IT-strategi för de båda kommunerna på Öland. Det beskrivs att verksamheten har haft ett stort fokus på inköp, leverans och installation av produkter. Medarbetarenkäten har genomförts.

### *Bedömning*

#### *Får direktionen del av uppföljningar av verksamhet och ekonomi?*

Ja.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Direktionen får uppföljning av verksamhet och ekonomi inom ramen för delårsrapporter per 30 april och 31 augusti samt i årsredovisningen. Vi noterar att uppföljningen av verksamhetsmålen endast skett i årsredovisningen år 2020. Enligt RKR 17 Delårsrapport ska den förenklade förvaltningsberättelsen innehålla upplysningar om förväntad utveckling avseende ekonomi och verksamhet utifrån målen om god ekonomisk hushållning.
- Direktionen får kontinuerlig rapportering från respektive verksamhet på varje möte.

### **Aktiva åtgärder vid behov**

#### *Revisionsfråga 8: Vidtar direktionen aktiva åtgärder vid behov?*

#### *Iakttagelser*

I årsredovisning per 2020-12-31 redovisade, som beskrivits under revisionsfråga 5, förbundsledningen, räddningstjänsten och IT-verksamheten underskott jämfört med budget. Det framgår även av föregående avsnitt att fem av verksamhetsmålen inte uppnåddes.

På arbetsutskottets möte i februari 2020<sup>2</sup> behandlades ärendet "Budget i balans 2020". Det konstateras att största avvikelsen i driftredovisningen för år 2019 återfinns i räddningstjänstens driftbudget (-1 897 tkr). Det beskrivs åtgärder för att nå en budget i balans till exempel genom att förändra utformningen av styrkan i Böda och minska beredskapen med en person i Degerhamn. Arbetsutskottet ställer sig bakom förslagen till förändring av Bödastyrkan (345 tkr) och förändrad beredskap i Degerhamn (260 tkr). De beslutar även att utöka uppdraget "budget i

---

<sup>2</sup> AU § 4/2020-02-19

balans” till att omfatta hela räddningstjänstens verksamhet och hela verksamheten i förbundet.

På direktionens möte i slutet av februari 2020<sup>3</sup> informerar förbundschefen om att processerna för budget i balans 2020 och budget 2021 ska godkännas i maj, men att det fortfarande saknas åtgärder för 1 300 tkr efter de förslag som redovisades på arbetsutskottets möte. Direktionen lägger informationen till handlingarna.

På arbetsutskottets möte i april 2020<sup>4</sup> beslutas att bemanningen vid stationen i Degerhamn förblir oförändrad tills vidare. Räddningschefen och turistchefen får tillsammans med förbundschef och biträdande förbundschef i uppdrag att fortsätta arbetet med de båda processerna ”Budget i balans” och ”Budgetprocess 2021”. Uppdraget inkluderar att se över möjligheterna till ökad digitalisering och nya arbetsmetoder i verksamheterna.

På direktionens möte i maj 2020<sup>5</sup> beslutas att äska tilläggsbudgetering med 550 tkr med hänvisning till helårsprognosen i delårsrapport 1 och det negativa balanskravsresultatet från 2019. I anslutning till beslutet noteras särskilt att nuvarande bemanning vid stationen i Degerhamn behålls oförändrad under budgetåret 2020.

På arbetsutskottets möte i september 2020<sup>6</sup> presenteras budgeten för 2021. Det finns två förslag, ett med verksamhetens äskningar (3 861 tkr) och ett med förbundschefernas äskningar (1 853 tkr). Förbundschefernas förslag innehåller följande besparingar: turismorganisationens äskade tjänst som destinationsutvecklare/evenemangssamordnare omfattas inte av förslaget (500 tkr), IT-avdelningen måste minska sina kostnader med 500 tkr (inom förbundet), räddningstjänsten minskar antalet nyutbildade deltidsbrandmän från 10 per år till 6 per år. (300 tkr) och inköp av räddningsfordon skjuts till årsskiftet 2021/2022 (480 tkr). Enligt beslutet innebär förbundschefernas förslag ett förändrat medlemsbidrag med 794 tkr för Borgholms kommun och med 1 059 tkr för Mörbylånga kommun. Direktionen fastställer förbundschefernas budgetförslag på mötet i oktober 2020<sup>7</sup> med tillägg av 100 tkr för pensionsutbetalningar.

På arbetsutskottets möte i november 2020<sup>8</sup> beskrivs att räddningstjänsten initierat en försäljning av bandvagnar vilket kommer att väga upp en del av det tidigare identifierade underskottet jämfört med budget. Enligt delegeringsordningen är det förvaltningschefen som försäljer lös egendom. Direktionen har fått muntlig rapportering om försäljningen.

Vår granskning har inte visat några beslut om åtgärder avseende de verksamhetsmål som inte uppnåddes i årsredovisning 2020.

---

<sup>3</sup> Dir § 5/2020-02-27

<sup>4</sup> AU § 20/2020-04-15

<sup>5</sup> Dir § 27/2021-05-15

<sup>6</sup> AU § 33/2020-09-11

<sup>7</sup> Dir § 39/2020-10-09

<sup>8</sup> AU § 45/2020-11-09

## *Bedömning*

### *Vidtar direktionen aktiva åtgärder vid behov?*

Delvis.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Arbetsutskottet ställde sig bakom förslag till besparingar inom räddningstjänsten på mötet i februari 2020. Direktionen informerades om beslutet på efterföljande möte och lägger därefter informationen till handlingarna. I maj 2020 beslutar direktionen att äska tilläggsbudget. I samband med beslutet noteras att bemanningen i Degerhamn hålls oförändrad. Vi bedömer att direktionen borde ha beslutat om verksamhetsförändringarna baserat på delegeringsordningen och kommunallagen kap 6 § 38 där det anges att beslutanderätten inte får delegeras när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.
- Direktionen fastställer förbundschefernas förslag till budget 2021 vilket innehåller avslag på äskanden, besparingar i verksamhet samt utökat medlemsbidrag.
- Vid försäljning av fordon inom räddningstjänsten har direktionen fått en muntlig återrapportering av delegationsärendet. Rutinen för återrapportering av delegationsärenden har därmed frångåtts.
- Granskningen har inte visat några beslut om åtgärder avseende de verksamhetsmål som inte uppnåddes i årsredovisning 2020.

# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ölands kommunalförbund genomfört en granskning av styrning, ledning och kontroll. Granskningens syftar till att bedöma om direktionens styrning och uppföljning är ändamålsenlig och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att direktionens styrning och uppföljning inte helt är ändamålsenlig och att den interna kontrollen inte är tillräcklig.




## Rekommendationer

Vi rekommenderar direktionen att:

- Tydliggöra målutvärderingen så att det framgår vilken nivå som ska uppnås för att målen ska anses vara uppfyllda.
- Utarbeta reglemente och rutiner för intern kontroll samt initiera ett systematiserat arbete med årlig identifiering av risker, kontrollmoment och uppföljning.
- Införa arbetsplatsträffar för chefer i syfte att stärka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön och på ett tydligare sätt kunna följa upp och bedriva ett förbättringsarbete.
- Tydliggöra verksamheternas ansvar för ekonomi, inköp med mera.
- På ett tydligare sätt analysera avvikelser och komma med förslag på åtgärder i delårsrapporter och årsredovisning, när det föreligger budgetöverskridanden och bristande måluppfyllelse.
- Säkerställa att delegeringsordningen följs och att delegerade beslut återrapporteras i enlighet med upprättad rutin. Vissa beslut kan inte delegeras utan måste fattas av direktionen i enlighet med kommunallagen och delegeringsordningen.
- Säkerställa att det görs en prognos över målen för god ekonomisk hushållning avseende verksamhet och ekonomi i delårsrapporten som upprättas per den 31 augusti.

## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns en tydlig fördelning mellan direktionen och förvaltningen rörande ansvar och roller i styrning av verksamhet och ekonomi?	<b>Ja</b> Det finns ett reglemente som reglerar ramarna för direktionens och arbetsutskottets organisation och uppgifter. De övergripande processerna för budget, uppföljning och intern kontroll har tydliggjorts i ett årshjul. Vi noterar dock att det inte skett något systematiskt arbete med intern kontroll sedan år 2018.	
2. Finns tydliga och mätbara mål för verksamheten?	<b>Delvis</b> Det finns kvalitetsfaktorer med kvalitetsindikatorer som mäts via enkäter eller inmätning av statistik för respektive verksamhet. Det framgår inte vilka nivåer som indikatorerna ska visa för att resultatet ska anses vara tillfredsställande för verksamhetsområdena IT och turism, medan det går att utläsa för räddningstjänsten.	
3. Finns rutiner och styrdokument som möjliggör en tydlig styrning och uppföljning?	<b>Delvis</b> Det finns övergripande styrdokument som förbundsordning med reglemente som sätter ramarna för förbundets budgetprocess. Det saknas ett reglemente för intern kontroll.	
4. Finns en tydlig fördelning mellan olika tjänstepersoner rörande ansvar och roller i styrning av verksamhet och ekonomi?	<b>Delvis</b> Det hålls regelbundna medarbetarsamtal som resulterar i en uppdragsbeskrivning som delges verksamhetscheferna. Däremot hålls inga arbetsplatsträffar.	

<p>5. Finns dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi som innehåller analyser och förslag till åtgärder (vid budgetöverskridande och bristande måluppfyllelse)?</p>	<p><b>Delvis</b> Det görs dokumenterade uppföljningar av verksamhet och ekonomi främst inom ramen för delårsrapport och årsredovisning som till delar innehåller analyser och förslag till åtgärder vid budgetöverskridande och bristande måluppfyllelse.</p>	
<p>6. Fattas beslut om åtgärder för att nå mål och en ekonomi i balans av behörig beslutsfattare i förbundet?</p>	<p><b>Nej</b> Granskningen visar att det fattas beslut om åtgärder för att nå mål och få en ekonomi i balans. Det har däremot inte gått att fastställa om besluten fattats av behörig företrädare i förbundet.</p>	
<p>7. Får direktionen del av uppföljningar av verksamhet och ekonomi?</p>	<p><b>Ja</b> Direktionen får uppföljning av verksamhet och ekonomi inom ramen för delårsrapporter per 30 april och 31 augusti samt i årsredovisningen. Vi noterar att uppföljningen av verksamhetsmålen endast skett i årsredovisning 2020.</p>	
<p>8. Vidtar direktionen aktiva åtgärder vid behov?</p>	<p><b>Delvis</b> Direktionen fattade beslut om verksamhetsplanen 2021 som innehöll åtgärder att nå en ekonomi i balans för år 2021. Under år 2020 fattade direktionen inte något formellt beslut om förändring av räddningstjänstens organisation i Böda. Vi anser att beslutet inte var möjligt att delegera eftersom det rörde sig om en förändring av verksamhetens omfattning.</p>	