



Till
Fullmäktige i Luleå kommun

Revisorernas redogörelse 2010

Revisionens inriktning och omfattning

För att kunna ge underlag till kommunfullmäktiges ansvarsprövning har vi granskat all verksamhet som bedrivs inom nämnders och styrelsers verksamhetsområden och då prövat om:

- verksamheten sköts ändamålsenligt
- verksamheten ur ekonomisk synvinkel sköts tillfredsställande
- räkenskaperna är rättvisande
- den interna kontrollen är tillräcklig

Granskningen har baserats på en bedömning av risk och väsentlighet som har dokumenterats i en fastställd revisionsplan.

Vi har haft 13 sammanträden avseende revisionen av verksamheten för 2010. Förutom dessa sammanträden har vi haft möten med kommunstyrelsen och övriga nämnder och styrelser, kommunfullmäktiges presidium och partiernas gruppledare samt deltagit i utbildningar och erfarenhetsutbyten med andra revisorer.

Revisorerna har vid granskningen biträttats av KPMG AB.

I kommunallagen uttalas att all verksamhet ska granskas årligen. I den årliga granskningen ingår att följa verksamheten löpande under året genom att ta del av grundläggande dokument och det löpande flödet av ärenden och beslut. Revisorerna genomför även nämndsbesök för att diskutera nämndens arbete med styrning, uppföljning och kontroll. Den övergripande granskningen är ett väsentligt underlag för revisorernas ansvarsprövning. Under 2010 har nämndsbesöken genomförts utifrån, för alla nämnder, gemensamma frågor avseende nämndens arbete med hantering av synpunkter/åsikter/förslag och klagomål. Därutöver har olika nämndsspecifika frågor och iakttagelser diskuterats vid besöken. Som en del av den årliga granskningen har samtliga nämnder fått besvara ett antal frågor skriftligt gällande nämndens styrning och uppföljning.

Lekmannarevisionen i de kommunala bolagen har, i likhet med den övergripande granskningen av nämnderna, genomförts med inriktning på granskning av bolagens styrning, uppföljning och kontroll. Under 2010 har revisorerna genomfört en träff med styrelseordförandena i de kommunala bolagen för att bl.a. diskutera frågor om ägarstyrning.

Förutom den övergripande granskningen har fördjupade granskningar genomförts inom följande områden:

- Jämförelser i missbrukarvården – resultat i tre kommuner
- Kompetensförsörjning inom hemtjänsten
- Samverkan socialnämnd – barn- och utbildningsnämnd i arbetet med barn och unga
- Elever i behov av särskilt stöd
- Verksamheter utlagda på entreprenad
- Skolhälsovården
- Delegering av beslutanderätt inom nämnderna
- Skydd mot olyckor samt beredskap vid extraordinära händelser

Delårsbokslut, delårsrapport, årsbokslut samt årsredovisning har granskats med syfte att bedöma om delårsrapport/årsredovisning har upprättats i enlighet med externa och interna krav, om resultatet i delårsrapport/årsredovisning är förenligt med de mål fullmäktige fastställt samt om delårsrapport/årsredovisning i allt väsentligt ger en rättvisande bild av kommunens finansiella ställning och resultat för perioden.

Sammanfattning av resultatet från 2010 års granskning

Nedan sammanfattas resultatet från 2010 års granskning. Vid granskningen framkomna iakttagelser och synpunkter har delgetts kommunfullmäktiges presidium, partiernas gruppleddare, kommunstyrelsen och berörda nämnder.

Övergripande granskning av nämnder och styrelser

De väsentligaste slutsatserna från den övergripande granskningen sammanfattas nedan.

- Vi noterar att det inte finns något enhetligt dokumenterat kvalitetsledningssystem. Kommunstyrelsen hänvisar till de arbetsformer som är uppbyggda kring styrmodellen med balanserad styrning. Flera av de övriga nämnderna har också i sina skriftliga svar angett att de inte har något sammanhållet kvalitetssystem men har hänvisat till olika former av aktiviteter för att säkerställa kvaliteten.
- Vi ser positivt på kommunstyrelsens planer att utveckla styrprocessen, som bl.a. ska innebära att politikerna får en mer aktiv roll i styrningen
- Vad gäller uppföljningen av styrkortet behöver beskrivningen av måluppfyllelse samt orsaker till varför mål inte uppnås vidareutvecklas.
- Resultat från genomförd uppföljning av kommungemensamma kontrollområden i internkontrollplanen behöver diskuteras i större utsträckning i kommunstyrelsen. De gemensamma områdena är väsentliga frågor på kommunstyrelsenivå och det är viktigt att kommunstyrelsen analyserar resultatet och vidtar åtgärder för förbättringar.
- Det är positivt att ett arbete har påbörjats för att samla och strukturera kommunens styrdokument. Det är väsentligt att i detta arbete också se över om det finns styrdokument som är motstridiga.

- Uppföljning av efterlevnad av kommunövergripande styrdokument är ett förbättringsområde. Det finns inte några dokumenterade rutiner på detaljnivå som beskriver hur efterlevnaden ska säkerställas. Många av de övriga nämnderna har också i sina skriftliga svar påtalat att de saknar rutiner för att säkerställa att kommunövergripande styrdokument efterlevs.

Jämförelser i missbrukarvården – resultat i tre kommuner

Syftet med granskningen har varit att belysa och bedöma hur resultat i missbrukarvården följs upp och hur nämnden säkerställer att behoven tillgodoses utifrån riktlinjer och brukarnas perspektiv. Granskningen har varit ett samarbete med kommunrevisionen i Sundsvall och Umeå kommuner.

Gemensamma iakttagelser för samtliga kommuner:

- En ändamålsenlig organisation av missbrukarvården har beskrivits i granskade kommuner.
- Metoder, arbetssätt och rutiner i samverkan med andra aktörer är reglerat i hög grad.
- Nämndernas arbete med att utforma utvecklade system, modeller och mätmetoder för att följa upp och utvärdera verksamheten har kommit olika långt. Överlag har kommunerna tagit små steg för att identifiera och formulera väsentliga kvalitetsindikatorer eller kvalitetskriterier i missbrukarvården.
- Det systematiska kvalitetsarbetet är integrerat med ordinarie system för verksamhetsuppföljning. Instrument för uppföljning av behandlingsresultat på individ- och gruppnivå finns men används inte fullt ut.
- Missbrukarvården omfattas inte i någon nämnvärd utsträckning av system, metoder och arbeten med tjänste- och servicedeklarationer och kund- och brukarundersökningar. I dagsläget finns små möjligheter att få fram mätresultat och information via olika typer av kundundersökningar och system för synpunktshantering
- Jämförelser mot egna mål görs företrädesvis genom löpande rapportering av aktiviteter uttryckta i operativa mål eller resultatmått. Sundsvall har redovisat ett påbörjat arbete med uppföljning mot målindikatorer.
- Samtliga kommuner har uttryckt betydelsen av jämförelser för att följa upp och utvärdera verksamheten. Dock har deltagandet i jämförelsestudier och projekt lyfts fram i förvånansvärt liten omfattning och resultaten används inte som grund för analys i dagsläget.
- Verksamheterna förlitar sig till stor del på personalens kompetens och resultat från länsstyrelsens tillsyn vid bedömningar om verksamheten uppfyller lagstiftningens krav.

Vi rekommenderar socialnämnden i Luleå att:

- utvärdera vidtagna åtgärder för förebyggande arbete och genomföra jämförelser med andra kommuners insatser
- se till att uppföljningen av brukarnyttan görs på avsett sätt och att se till att tjänsternas kvalitet säkras i högre grad

- utforma konkreta mål/målandikatorer för missbrukarvården,
- ta omhand identifierade förbättringsområden enligt intentionerna i kvalitetspolicyn
 - färdigställa system för servicedeklarationer och brukarenkäter för att regelbundet kunna samla in synpunkter
 - se över upphandlingsformer och regleringar i form av skriftliga avtal
- nyttja jämförelsestudier och jämförelseprojekt i större utsträckning än i dagsläget
- återrapportering av länsstyrelsens tillsyn alltid sker till nämnden

Yttrande har erhållits från socialnämnden över granskningsrapporten.

Kompetensförsörjning inom hemtjänsten

Syftet med granskningen har varit att granska hur och med vilken framförhållning socialnämnden och socialförvaltningen arbetar med att säkra kompetensförsörjningen såväl numerärt som innehållsmässigt inför en delvis ny situation inom hemtjänsten.

Nedan sammanfattas de väsentligaste iakttagelserna från granskningen.

Socialnämnden i Luleå kommun har beslutat att omvårdnadsprogrammet eller motsvarande är lägsta kompetens vid förvaltningen. Tillsvidareanställning av personal sker i stort endast med denna kompetens. Förvaltningsledningen bedömer det idag väl sörjt för den långsiktiga personalförsörjningen av personal med denna kompetens. Vår bild är att nämnden/förvaltningen har en god bild av hur det framtida personalbehovet ser ut numerärt sett. Däremot saknar en stor del av redan anställd personal den beslutade kompetensen. I maj 2010 fanns inom hela äldreomsorgen 892 anställda utan den lägsta kompetensen som nämnden beslutat. Idag finns inom förvaltningsledningen ingen uppfattning om när beslutet om lägsta kompetens kan vara genomfört.

Pensionärsorganisationernas företrädare i kommunens pensionärsråd är väl informerade om demografi och vårdbehov nu och i framtiden. Däremot är de inte informerade om den formella kompetensen hos äldreomsorgens personal i förhållande till socialnämndens beslut om lägsta kompetens inom äldreomsorgen.

Vid en validering av kompetens skulle individuella kompetensutvecklingsplaner vara till stor nytta. Trots påpekanden vid två tidigare granskningar av arbetet med den framtida personalförsörjningen saknar mer än hälften av kommunens anställda en individuell kompetensutvecklingsplan. I kommunstyrelsens balanserade styrkort för 2011 ingår enligt uppgift som ett av målen att alla anställda ska ha en individuell kompetensutvecklingsplan. Vi förutsätter att detta mål noga följs upp vid kommunstyrelsens kvartalsvisa uppföljningar av mål i det balanserade styrkortet.

Införande av Kompetensbanken är kraftigt försenat. Enligt tidigare tidsplanering skulle införandet ske under 2010. Nu bedömer förvaltningsledningen att införande kan ske först 2013. Tillgång till Kompetensbanken är ingen absolut förutsättning för ovan nämnt valideringsarbete men skulle, liksom individuella kompetensutvecklingsplaner, väsentligen underlätta ett sådant arbete.

Vi lämnar följande rekommendationer med hänvisning till framförda synpunkter i rapporten:

- Det är angeläget, och ett kommundemensamt ansvar, att arbetet med att bedöma och dokumentera kompetensen (validering) samt kompletterande utbildning genomförs för den personal inom äldreomsorgen som saknar beslutad kompetens.
- Löpande informera företrädarna för pensionärsorganisationerna i kommunens pensionärsråd om den formella kompetensen hos äldreomsorgens personal i förhållande till socialnämndens beslut om lägsta kompetens, inkl beslut om validering och genomförande av kompletterande utbildning.
- Tillföra ytterligare resurser till projektet Kompetensbanken så att införandet kan tidigare-läggas.

Yttrande har erhållits från socialnämnden över granskningsrapporten.

Samverkan socialnämnd – barn- och utbildningsnämnd i arbetet med barn och unga

Syftet med granskningen har varit att bedöma om det finns:

- en tydlig ansvarsfördelning mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden i samverkan som rör barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa
- en organisation och fastställda riktlinjer för samverkan mellan socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen
- en i praktiken fungerande samverkan
- en uppföljning och utvärdering av insatser i samverkan

Nedan sammanfattas de väsentligaste iakttagelserna från granskningen.

Vi anser att det finns mycket goda intensioner och egentligen inga avgörande hinder för att nå en ännu bättre samverkan mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden när det gäller barn och unga i behov av särskilt stöd. Samverkan som det beskrivs i det gemensamma måldokumentet har inte genomförts fullt ut. Vi konstaterar dock att det finns goda exempel på samverkansformer och insatser av mer permanent eller tillfällig karaktär.

Vi rekommenderar nämnderna att:

- Vidta ytterligare åtgärder för att driva arbetet med samverkan framåt. Nämnderna har ett avgörande ansvar för att det kommer till stånd.
- Revidera det gemensamma måldokumentet för samverkan att omfatta samverkan kring förebyggande verksamhet
- Komplettera måldokumentet med det innehåll som samverkan med fritidsnämndens uppdrag för barn och unga innebär, samt
- Se över uppföljning och utvärdering av samverkan enligt måldokumentet och kompletteras med uppföljning till den politiska nivån.

Vi rekommenderar därutöver barn- och utbildningsnämnden att:

- Fastställa mål för samverkan i styrkortet

Elever i behov av särskilt stöd

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden ger alla elever samma förutsättningar att nå de uppsatta målen för skolgången. Granskningen har även omfattat en uppföljning av den granskning som genomfördes 2003, Barn med särskilda behov och kommunens elevvårdsorganisation.

Nedan sammanfattas de väsentligaste iakttagelserna från granskningen.

Granskningen visar att barn- och utbildningsnämnden är aktiv och att det pågår en kontinuerlig dialog och uppföljning när det gäller barn och elever i behov av särskilt stöd och i frågan om inkludering av elever. Detta är positivt men innebär också krav på ständig omprövning och värdering av vad som uppnåtts samt att det arbetas fram goda rutiner för att underlätta effektiva möten och processer, till exempel när det gäller åtgärdsprogram. Det senare har förtjänstfullt utvärderats och redovisats i nämnden med utvecklingsenhetens rapport ”Skolans arbete med åtgärdsprogram”.

Vi noterar att nämnden har genomfört en särskild granskning som ett underlag för nämndens inriktningsbeslut gällande inkludering och att det pågår ett arbete för att säkerställa och utveckla olika delar som handlar om stöd i undervisningsprocessen.

Samtidigt ser vi att det finns brister i det komplicerade arbetet med att möta alla olika elever, inte minst i termer av att det handlar om en utmaning för lärare och lärarens förmåga att hantera elevernas olikheter. Utvärderingen av åtgärdsprogram och de (om än få) anmälningar som pekar på behov av åtgärder, kräver insatser som rektor har en nyckelroll att förvalta. Vi anser allmänt att rektors pedagogiska ledarskap måste få stort utrymme i uppdraget, vilket också hänger samman med det utökade ansvaret som rektor får enligt den nya skollagen.

Vi noterar att det sker insatser när det gäller kompetensutvecklingen för att möta elever i behov av särskilt stöd. Omfattningen av denna satsning sker både lokalt och förvaltningsövergripande. Utvecklingsenheten och centrala stödteamet är ansvariga för kompetensutvecklingsinsatser som genomförs utifrån nämndens beslut. I förvaltningens förslag till handlingsplan för ett fortsatt arbete med inkludering (2010-11-02) föreslås att en uppföljning sker för att kartlägga om det finns ytterligare behov av kompetensutvecklingsinsatser till berörda målgrupper gällande arbetet med åtgärdsprogram. En heltäckande redovisning bör utformas för att ge nämnden en uppföljning och en bild av vilka kompetensutvecklingsinsatser som genomförts och i vilken omfattning detta har skett.

Föräldrarna är enligt förvaltningens utvärdering delaktiga i stor utsträckning. Vi saknar dock en sammanhållen bild av föräldrarnas upplevda delaktighet i skolans arbete.

Revisionens tidigare granskning som gällde barn i behov av särskilt stöd genomfördes 2003. Vi kan konstatera att organisationen för arbetet med elever i behov av särskilt stöd ser annorlunda ut idag jämfört med vad som gällde 2003. Vår bild är att det finns en bättre övergripande bild av behov och insatser idag än tidigare men den kan göras ännu tydligare. Vissa frågor har en fortsatt aktualitet. Översyn av elevhälsan är en sådan fråga som togs upp i föregående granskning och som nu är aktuell. En annan sådan fråga är att se över samverkansformerna med landstinget m fl, vilket pågår. Resursfördelningssystemet har också förändrats till att omfatta socioekonomiska faktorer.

Vi saknar en mer stringent uppföljning av vad som åstadkommit i förhållande till verksamhetsplanens ambitioner och vad skolinspektionen tillsyn medfört. I den kommande kvalitetsredovisningen bör resultatet av dessa åtgärder redovisas mer konkret.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att:

- Utveckla kvalitetsredovisningen med särskilt fokus på elever i behov av särskilt stöd
- Tydliggöra planläggning och redovisning av kompetensutvecklingsinsatserna som har syftet att bättre möta elever i behov av särskilt stöd.

Vi kommer att följa det pågående utvecklingsarbetet avseende elever i behov av särskilt stöd och avser att göra en uppföljning av granskningen.

Verksamheter utlagda på entreprenad

Syftet med granskningen, som har omfattat området ”gata och trafik”, har varit att bedöma om kommunerna har tillräckliga rutiner för att säkerställa att de upphandlade tjänsterna motsvarar de krav som kommunen ställer. Granskningen är ett samarbete med kommunrevisionen i Sundsvall och Umeå kommuner.

Utgångspunkten för granskningen är att kommunens ansvar för tjänsten gentemot medborgare/brukare inte förändras när utförandet upphandlas. Det är därför viktigt att kommunen genom tjänstegarantier/servicedeklarationer eller liknande definierar vilken tjänst som ska utföras och att kvalitetskravet ställs som ett villkor i förfrågningsunderlaget vid upphandlingen. Kommunen måste också ha rutiner för att följa upp att de gjorda överenskommelserna efterlevs, vilket kan göras genom egna kvalitetsuppföljningar och/eller genom t.ex. brukarundersökningar. Det är vidare av vikt att kommunen i avtalet tillförsäkrat sig om rätt till insyn samt att det finns möjlighet till påtryckningar om leverantören inte sköter sina åtaganden.

Den viktigaste iakttagelsen är att nämnderna inte i tillräcklig omfattning styr och följer upp de verksamheter som är utlagda på entreprenad. Vi vill därför att nämnden särskilt redogör för vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av denna iakttagelse.

Rapporten belyser också andra skillnader i hur de tre granskade tjänsterna upphandlas, bl.a. hur kvaliteten definieras. Revisionen ser därför gärna att de tre granskade kommunerna utifrån vår granskning inleder ett samarbete i syfte att närmare jämföra och analysera upphandlade tjänster samt i övrigt vidareutveckla verksamheten för detta område.

Gemensamma slutsatser:

- De granskade kommunerna upphandlar i stort sett driftsentreprenader på ett traditionellt sätt, d.v.s. ansvaret för när, och till viss del hur, tjänsten ska utföras åligger i huvudsak beställaren. Luleå och Umeå kommuner har dock inom vissa områden infört s.k. funktionsupphandling, d.v.s. att kommunen överlämnar ansvaret till entreprenören att utföra tjänsten enligt kravspecifikationen.
- Den ansvariga nämnden i respektive kommun måste ta ett mer övergripande ansvar för de verksamheter som upphandlas, bl.a. genom servicedeklarationer och genom att nämnden alltid fastställer förfrågningsunderlagets kravspecifikation vid upphandling.

- De servicedeklarationer som finns har inte systematiskt inarbetats i kravspecifikationerna.
- Vad gäller jämställdhet så finns i Luleå, men inte Sundsvall och Umeå, s.k. antidiskrimineringsklausuler enligt samtliga granskade upphandlingsunderlag. Luleå kommun har även vid upphandlingarna ställt krav på att leverantören ska beakta framkomligheten för funktionshindrade. I Sundsvall och Umeå regleras det enligt uppgift i trafikanordningsplaner, vilket vi endast till viss del kunnat verifiera.
- Det är väsentligt att rutinerna för uppföljning av entreprenaderna ses över. Förutom den löpande kontrollen bör det finnas regelbundna systematiska kontroller som säkerställer att den köpta tjänsten motsvarar vad kommunen upphandlat. Nämnderna i de tre kommunerna måste aktivt följa upp dessa verksamheter.
- Rätten till insyn bör skrivas in i avtalen, även om öppenheten för de aktuella arbetena normalt sett är stor. Detta inte minst för att säkerställa kommunens befogenhet om en konflikt med leverantören uppstår. Det är anmärkningsvärt att Sundsvall och Umeå kommuner saknar rutiner för att säkerställa att rätten till insyn generellt beaktas vid upphandlingar av tjänster. Revisionens behov av insyn bör även säkerställas.
- Kommunerna bör överväga ytterligare vitesklausuler i kommande upphandlingar av de granskade tjänsterna. Vitets storlek bör enligt vår mening uppgå till minst det belopp som det kostar att åtgärda felet för kommunen. Hur eventuella rättstvister ska lösas bör även ses över i kommande avtal. Det finns dock, enligt vår bedömning, i samtliga granskade avtal en rätt för kommunerna att bryta avtalet om leverantören allvarligt missköter sina åtaganden.

Vi rekommenderar tekniska nämnden i Luleå att:

1. Utvärdera en ökad användning av funktionsupphandling
2. Kommunens upphandlingsenhet deltar i upphandlingar av entreprenader på den tekniska sidan som kvalitetssäkrare av upphandlingsspecifika frågor.
3. Årligen ompröva upphandlingspolicyn
4. Se över delegationsbestämmelserna så att tekniska nämnden beslutar om upphandling och fastställer förfrågningsunderlaget
5. Utarbeta och fastställa servicedeklarationerna samt införa rutiner som säkerställer att utfästelsen i servicedeklarationerna regelbundet omprövas.
6. Se över rutinerna för att formulera krav vid upphandling så att tjänsten motsvarar såväl vad som utlovats till den enskilda medborgaren som de krav som i övrigt finns från nämnd och verksamhet. Kraven ska dessutom alltid vara mätbara och relevanta utifrån den tjänst som upphandlas.
7. Se över rutinerna för uppföljning, både vad gäller löpande kontroller som regelbundna systematiska kontroller för att säkerställa att den köpta tjänsten motsvarar vad kommunen upphandlat.
8. Säkerställa revisionens behov av insyn i upphandlade verksamheter.

9. Inför kommande upphandlingar säkerställa att det finns tillräckliga påtryckningsmedel för samtliga väsentliga brister som kan uppstå i leveransen och hur eventuella rättstvister ska lösas, inkl vitesbeloppen.

Skolhälsovården

Syftet med granskningen har varit att undersöka och bedöma hur barn- och utbildningsnämnden styr, leder och följer upp skolhälsovården. Med skolhälsovård avses insatser av skolsköterska och skolläkare för att främja elevers hälsa. Skolhälsovårdens uppdrag utgår från skollagen, men har även att följa samma författningar som all annan hälso- och sjukvård.

Nedan sammanfattas de väsentligaste iakttagelserna från granskningen.

Vår bedömning är att det bedrivs ett aktivt hälsobefrämjande arbete i kommunens skolor som innefattar alla som verkar inom skolan. Skolhälsovårdens uppdrag enligt skollagen är att på ett förebyggande sätt arbeta för att bevara och förbättra elevernas själsliga och kroppsliga hälsa och verka för sunda levnadsvanor. Förutom vaccinationer och hälsokontroller är hälsosamtalen ett viktigt hjälpmedel för att identifiera och åtgärda faktorer som kan bidra till försämrad hälsa hos eleverna. Det gäller framför allt psykosociala faktorer som annars kan vara svåra att fånga.

Vi ser positivt på att medicinskt ledningsansvarig skolsköterska deltar i erfarenhetsutbyte med andra skolsköterskor i länet. Eftersom skolhälsovården är en relativt liten verksamhet i hälso- och sjukvårdssammanhang men ändå har samma regelverk att följa som annan hälso- och sjukvårdsverksamhet är det väsentligt att använda de resurser som finns på bästa sätt. Genom att lära av varandras erfarenheter och slippa ”uppfinna hjulet” flera gånger kan effektivitetsvinster uppnås, t ex genom att ta del av varandras rutiner och system för kvalitet och patientsäkerhet.

Vår sammanfattande bedömning är att barn- och utbildningsnämnden mer aktivt bör säkerställa att de krav som ställs på nämnden i egenskap av vårdgivare för skolhälsovården efterlevs. Det innefattar bland annat att fastställa mål för kvalitetsarbetet och att ge direktiv för ledningssystem enligt socialstyrelsens förordning 2005:12; förordna verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen; säkerställa att det finns rutin för avvikelshantering samt vem som ansvarar för anmälan enligt Lex Maria.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att:

- Komplettera nämndens reglemente så att nämndens ansvar för skolhälsovården framgår.
- Uppdatera och fastställa dokumentet ”Mål och riktlinjer för elevhälsans skolhälsovård”, som till vissa delar är inaktuellt pga. lagändringar.
- Anta mål för kvalitetsarbetet och direktiv för ledningssystemet enligt förordningen SOSFS 2005:12.
- Aktualisera rutiner för avvikelshantering enligt SOSFS 2005:12 bland skolsköterskorna så att det står klart vad som definieras som avvikelse.
- Tydliggöra vem som ansvarar för att göra anmälan enligt Lex Maria.

- Dokumentera verksamhetschefernas delegering av ledningsuppgifter till medicinskt - ledningsansvarig skolsköterska så att uppdragets omfattning och eventuella inskränkningar tydliggörs.
- I den pågående översynen av elevhälsans organisation beakta hur den framtida organisationen ska se ut avseende medicinskt ledningsansvar och personalansvar. För skolsköterskorna, främst inom grundskolan, innebär den nuvarande organisationen otydligheter avseende ledningen.

Yttrande har erhållits från barn- och utbildningsnämnden.

Delegering av beslutanderätt inom nämnderna

Syftet med granskningen har varit att bedöma om delegationer av beslutanderätt inom Luleå kommun är ändamålsenliga och följer kommunallagens bestämmelser.

Vår sammanfattande bedömning är att nämnderna till stora delar har delegationsordningar som följer kommunallagens krav på delegering av beslutanderätt. Vi noterar även att flera nämnder nyligen reviderat sina delegationsordningar alternativt upprättat en där sådan saknats.

Uppföljningen av tidigare granskningar som berört delegationsbeslut visar att det fortfarande kvarstår en del brister vad gäller sammanblandning av delegationsbeslut och verkställighetsbeslut och att ersättare för delegat saknas i många fall.

Vid vår granskning har vi konstaterat följande:

- Samtliga nämnder har delegationsordningar som fastställts av nämnden.
- Samtliga delegationsordningar är fastställda eller reviderade under den senaste mandatperioden.
- Allmän information om vad delegering av beslutanderätt innebär saknas i de flesta delegationsordningar. Den information som förekommer ger mycket liten information om detta.
- Blandad delegering, d v s till tjänsteman och politiker i förening, förekommer inte.
- Det framgår i de flesta fall tydligt vilken beslutanderätt som delegerats. I en del fall finns tydliga hänvisningar till aktuella lagrum för beslutet.
- Samtliga nämnder har tydliga delegater för respektive beslutsområde. Däremot saknas i många fall uppgift om ersättare för delegat. Några nämnder har angett förvaltningschef alternativt närmast överordnad chef som generell delegat vid ordinarie delegats frånvaro.
- Ingen av nämnderna har delegerat beslutanderätt inom områden där delegeringsförbud enligt 6 kap 34 § kommunallagen (KL) gäller.
- Endast i undantagsfall framgår av delegationsordningarna hur besluten ska anmälas till nämnden.
- Hur delegationsbesluten protokollförs varierar mycket mellan nämnderna. Detta trots att det i kommunen finns interna riktlinjer för protokoll som anger hur detta ska ske.
- Möjligheten för förvaltningschef att vidaredelegera beslutanderätt har endast nyttjats i några fall.

- Protokollföringen av delegationsbeslut följer i stort kommunens riktlinjer för protokoll om att det av anmälan ska framgå beslutsfattare, typ av ärende, vilket beslut som fattats samt datum för beslutet.
- Vi noterar även att det genomförts en träff med nämndsekreterarna där en punkt som togs upp var just delegering av beslutanderätt. Vi ser positivt på den typen av samordnat internt erfarenhetsutbyte som kan bidra till utveckling av administrationen och som underlättar att få en enhetligare tillämpning av gemensamma administrativa rutiner och riktlinjer.

Med hänvisning till den genomförda granskningen lämnar vi följande förslag:

- Nämnderna rekommenderas att komplettera sina delegationsordningar med en inledande allmän information om vad delegering av beslutanderätt innebär samt hur delegationsbesluten ska anmälas till nämnden.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att vidareutveckla samordningen för att få en enhetligare tillämpning av gemensamma administrativa rutiner och riktlinjer.
- Där det är möjligt och lämpligt bör delegationsordningarna kompletteras med hänvisning till lagrum.
- Vi rekommenderar att nämnderna utser ersättare för delegat där detta saknas.

Skydd mot olyckor samt beredskap vid extraordinära händelser

Syftet med granskningen har varit att undersöka hur kommunens ledning, styrning och uppföljning fungerar utifrån lag (2003:778) om skydd mot olyckor samt vilken beredskap som finns utifrån lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Nedan sammanfattas de väsentligaste iakttagelserna från granskningen.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har en tillfredsställande uppföljning av handlingsprogrammet med olycksförebyggande åtgärder enligt lag om skydd mot olyckor. Vad gäller extraordinära händelser uppfyller kommunen visserligen de krav som ställs i lag om extraordinära händelser att varje mandatperiod fastställa plan för extraordinära händelser utifrån genomförd risk- och sårbarhetsanalys, men vår bedömning är att det inte är tillräckligt för att säkerställa att det finns en god beredskap att hantera sådana händelser. Vår uppfattning är att såväl kommunstyrelsens, barn- och utbildningsnämndens och socialnämndens uppföljning av planeringen för att hantera extraordinära händelser bör utvecklas.

Vår bedömning är även att:

- Kommunen har en ändamålsenlig organisation för det olycksförebyggande arbetet och för beredskapsplanering för extraordinära händelser.
- Det finns en tillfredsställande styrning och uppföljning av handlingsprogrammet för det olycksförebyggande arbetet. Kopplingen mellan handlingsprogrammet och nämndernas verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser finns, men skulle kunna bli tydligare.
- Kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden behöver utveckla uppföljningen av beredskapsplaneringen för att säkerställa att det finns en tillfredsställande

beredskap vid extraordinära händelser eller storolyckor. Kommunen uppfyller dock krav i lag (2006:544) om extraordinära händelser avseende analys och planering enligt 2 kap 1 § genom att under varje mandatperiod fastställa plan för hur extraordinära händelser ska hanteras utifrån genomförda risk- och sårbarhetsanalyser.

- Det finns en ändamålsenlig samverkan såväl internt som externt avseende olycksförebyggande arbete och extraordinära händelser.
- Det finns planering för utbildning/övning av förtroendevalda och anställda för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser.

Vid vår granskning har vi även konstaterat följande:

- Nämndernas ansvar för säkerhetsarbetet framgår inte av barn- och utbildningsnämndens eller socialnämndens reglementen så som det uttrycks i säkerhetspolicyn.
- Förvaltningarnas planer för extraordinära händelser avviker vad gäller informationskanaler från den hantering som framgår av säkerhetspolicy och informationsplan för extraordinära händelser.

Med hänvisning till den genomförda granskningen lämnar vi följande förslag:

- Barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden rekommenderas att uppdatera sina reglementen i enlighet med kommunens säkerhetspolicy och säkerhetsstrategi.
- Vi rekommenderar att informationskanalerna i samband med extraordinära händelser och storolyckor tydliggörs i kommunen för att säkerställa att enhetlig information lämnas från kommunen vid dessa tillfällen.
- Vid revidering av handlingsprogrammet för olycksförebyggande arbete bör åtgärder riktade mot olika typer av funktionsnedsättning beaktas, t ex nedsatt syn.
- Vi rekommenderar att nämndernas utvärderingar av prestationsmålen i handlingsprogrammet med olycksförebyggande åtgärder behandlas i nämnderna innan de rapporteras till kommunstyrelsen.
- Utifrån vad som anges i kommunens säkerhetspolicy och i handlingsprogrammet med olycksförebyggande åtgärder rekommenderas nämnderna att åstadkomma en tydligare koppling mellan handlingsprogrammets säkerhetsmål och verksamhetsplaner, styrkort och verksamhetsberättelser.
- För att säkerställa att det finns en tillfredsställande beredskap att hantera extraordinära händelser och storolyckor rekommenderas kommunstyrelsen och nämnderna att planera in uppföljningar/lägesrapportering av hur detta arbete fortlöper.

Granskning av delårsrapport/årsredovisning

Granskningen visar att årsbokslutet i allt väsentligt ger en rättvisande bild av kommunens finansiella ställning och resultat för år 2010. Delårsrapporten/årsredovisningen har i allt väsentligt upprättats i enlighet med den kommunala redovisningslagen och god redovisningssed.

Enligt bestämmelser i kommunallagen och lag om kommunal redovisning ska revisorerna bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som kommunfullmäktige beslutat i årsbudgeten.

Vår bedömning är att det i delårsrapporten/årsredovisningen finns en tillfredsställande redovisning av måluppfyllelsen för fastställda mål med betydelse för god ekonomisk hushållning.

Vad gäller det **finansiella målet** är vår bedömning att resultatet i årsredovisningen är förenligt med det finansiella mål för 2010 som fullmäktige har fastställt.

Uppföljning av **verksamhetsmålen** för 2010 med betydelse för god ekonomisk hushållning redovisas i form av ett styrkort och analyser för respektive perspektiv. Dessa utgör en sammanfattande bedömning av hur nämnder och bolag bidrar till att målen uppnås.

Enligt redovisningen i årsredovisningen har 65 % av målen i kommunstyrelsens styrkort uppnåtts under 2010 medan resterande mål har uppnåtts delvis. Vi har inte funnit skäl att göra någon annan bedömning än den som görs i årsredovisningen men vill dock påtala svårigheten att bedöma om resultatet är förenligt med målen för verksamheten, då det till största delen är aktiviteter i styrkortet.

Vi bedömer att resultatet i årsredovisningen endast delvis är förenligt med de av fullmäktige beslutade verksamhetsmålen för 2010.