

# Grästorps kommun

## GRUNDLÄGGANDE GRANSKNING 2023



Building a better  
working world

## 1. Inledning

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

Enligt God revisionsred 2022 ska den grundläggande granskningen ge underlag för att bedöma styrelsens och nämndernas styrning, uppföljning och analys av måluppfyllelse. Enligt skriften Grundläggande granskning av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) handlar den grundläggande granskningen bland annat om frågor avseende hur styrelse och nämnder har:

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

I revisorernas revisionsplan 2023 beskrivs utgångspunkterna för den grundläggande granskningen. Granskningen har sin utgångspunkt i god revisionsred, samt risker som framkommit i revisorernas risk och väsentlighetsanalys 2023. Risker som uppmärksammats i riskanalysen för 2023 är ekonomistyrning, miljö och hållbarhet och kvalitet i välfärden.

### Tema inom ramen för den grundläggande granskningen

För 2023 har den grundläggande granskningen att utökas efter samråd med kommunrevisionen till att även innefatta ett fokus på kommunens arbete med barnkonventionen. Barnkonventionen är svensk lag sedan 2020. Kommuner är därmed skyldiga att säkerställa tillämpningen av barns rättigheter utifrån barnkonventionen i kommunens verksamheter. Temat grundar sig i kommunrevisionens risk- och väsentlighetsanalys där barnkonventionen identifierades som ett riskområde.

### Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den grundläggande granskningen är att ge revisorerna underlag för ansvarsprövningen genom att översiktligt granska all verksamhet i enlighet med kommunallagen och God revisionsred<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Även fördjupade granskningar och redovisningsrevision utgör grund för ansvarsprövningen.

Den grundläggande granskningen syftar till att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Har styrelse och nämnder säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt?
- ▶ Har styrelse och nämnder säkerställt en tillräcklig intern kontroll? Det vill säga i enlighet med kraven i kommunallagen samt kommunens styrmodell.
- ▶ Har styrelse och nämnder säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering? Det vill säga i enlighet med kraven i kommunens styrmodell.

Den tematiska delen av granskningen syftar till att på övergripande nivå besvara följande revisionsfråga:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att implementera barnkonventionen i kommunens verksamheter?
  - Har kommunstyrelsen genomfört kompetenshöjande insatser till tjänstepersoner som avser barnkonventionen, barnrättsperspektivet och dess tillämpning?
  - Finns övergripande styrdokument som beaktar barnrättsperspektivet och barnkonventionen?
  - Har verksamheterna arbetssätt och rutiner som beaktar barnrättsperspektivet och barnkonventionen?

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

- ▶ Kommunallagen 6 kap. 1 §, om att kommunstyrelsen ska leda och samordna kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas verksamhet
- ▶ Kommunallagen 6 kap. 7 §
- ▶ God revisionsred 2018
- ▶ Kommunfullmäktiges mål och uppdrag
- ▶ Kommunens styr- och ledningssystem

## 1.1. Avgränsning

Granskningen avser verksamhetsåret 2023 och omfattar kommunstyrelsen, sociala myndighetsnämnden och miljö- och byggnämnden. Överförmyndarnämnden är enligt uppgift från kommunledningen undantagen Grästorps kommuns styr- och riktlinjer för styrning, uppföljning och intern kontroll. Utgångspunkten för granskningen av överförmyndarnämnden är därför kommunfullmäktiges reglemente för nämnden. Sociala myndighetsnämnden är enligt uppgift undantagen kommunens riktlinjer för styrning och uppföljning.

## 2. Redogörelse av granskningsresultat

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en grundläggande granskning av styrelse och nämnder i Grästorps kommun. Granskningen har genomförts och dokumenterats i enlighet med god revisions sed. Granskningen bygger på kontrollmoment som utgår ifrån kommunens styrmodell och anvisningar. Kontrollmomenten är utformade för att kunna besvara granskningens frågeställningar. Resultatet av genomförda kontroller sammanfattas i bilaga 1. Nedan presenteras de avvikelser som noterats utifrån genomförda kontroller, avvikelser som noteras gäller kommunstyrelsen och nämnderna om inget annat anges.

### Teckenförklaring

- ⊕ = Inga väsentliga avvikelser har noterats
- ⊘ = Mindre avvikelse har noterats
- ⊗ = Brister har noterats i granskningen

### 2.1. Styrning

- ⊕ Inga avvikelser har noterats avseende kommunstyrelsens, sociala myndighetsnämndens, överförmyndarnämndens eller miljö- och byggnämndens verksamheter.

### 2.2. Uppföljning

- ⊘ Kommunstyrelsen gör i årsredovisningen bedömningen att 14 av 15 verksamhetsmål är uppfyllda. Ett mål bedöms delvis vara uppfyllt<sup>2</sup>. Målet *Kontinuerlig ökning av kommuninvånare* bedöms vara uppfyllt trots att kommunens invånarantal minskade under 2023. I årsredovisningen framgår inte tydligt hur bedömningen av målets uppfyllelse har gjorts. Gällande mål tillhörande områdena *Lärande och digital* samt *Tillit och värdskap* är motiveringen till målets uppfyllnad relativt knapp. I motiveringen hänvisas till genomförda enkäter och att resultatet från enkäterna är bra. Det saknas dock information om hur enkätresultatet svarar upp mot målet i fråga. Till varje mål i budgeten finns ett eller flera *verksamhetens mått*. I årsredovisningen saknas resultat av dessa mått.
- ⊗ I delårsuppföljning per augusti saknades en för 2023 gällande uppföljning av åtta av 15 mål. Enligt kommunfullmäktiges riktlinjer avseende styrmodellen ska uppföljning av målarbetet med måluppfyllelse presenteras i samband med delårsrapport.
- ⊕ Inga avvikelser har noterats avseende överförmyndarnämndens eller miljö- och byggnämndens verksamheter.
- ⊘ Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över det helägda bolaget Grästorps Fastigheter AB. Kommunstyrelsen har inte beslutat om något ägardirektiv för Grästorp Fastigheter AB. Ett ägardirektiv är, som komplement till bolagsordningen, en fördel för en effektiv och välfungerande styrning av bolaget. Ett utkast på ägardirektiv finns framtaget men man

---

<sup>2</sup> Målet *Kommunen bedriver ett systematiskt hållbarhetsarbete* bedöms delvis vara uppfyllt.

har enligt uppgift inte hunnit ta detta för beslut i kommunfullmäktige.

### 2.3. Intern kontroll

- ⊗ I delårsrapporten per augusti 2023 saknas en översiktlig bedömning av genomförda kontroller. Enligt *Policy för intern kontroll* ska en översiktlig redovisning av genomförda kontroller redovisas i delårsrapport och i årsredovisning.

### 2.4. Barnkonventionen

#### 2.4.1. Nationella riktlinjer avseende implementering av Barnkonventionen

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tagit fram så kallade implementeringsnycklar som kommuner och regioner kan använda som stöd i utvecklandet av arbetet med barnets rättigheter. Nycklarna består av fyra kategorier; styrning, ledning, kunskapsutveckling och implementering och sammanfattas nedan.

- ▶ Styrning
  - Beslut finns om att arbeta med barnkonventionen.
  - Beslut finns om återrapportering av arbetet med barnkonventionen.
  - Förtroendevalda har fått utbildning om barnkonventionen.
- ▶ Ledning
  - Chefer och medarbetare har fått utbildning om barnkonventionen och dess tillämpning i verksamheten.
  - Förutsättningar ges att diskutera barnkonventionen på arbetsplatsträffar APT och andra forum.
  - Styrdokument innefattar ett barnrättsperspektiv.
- ▶ Kunskapsutveckling
  - Återkommande utbildningar om barnkonventionen och dess tillämpning erbjuds.
  - Barnkonsekvensanalyser genomförs i hela organisationen.
  - Prövning av barnets bästa görs i alla verksamheter.
- ▶ Implementering
  - En strategiskt placerad funktion med uppgift att driva barnrättsfrågan finns.
  - Strukturer finns för att inhämta barns synpunkter inför beslut som rör barn på en generell nivå.

#### 2.4.2. Styrning

Kommunstyrelsen har inte antagit något övergripande styrdokument avseende tillämpning eller implementering av barnkonventionen. Kommunstyrelsen har heller inte fattat något beslut om hur barnkonventionen ska tillämpas i kommunens verksamheter.

Förtroendevalda i kommunen har inte fått utbildning i barnkonventionen.

### **2.4.3. Ledning**

Inför att barnkonventionen skulle bli lag tillsattes en kommunövergripande arbetsgrupp i Grästorps kommun för att ta fram ett utbildningspaket riktat till alla kommunens medarbetare. Kommunens medarbetare ska ha fått del av utbildningsmaterialet inom ramen för APT.

Utbildningen bestod i sju delar. Utbildningsmaterialet innehåller så kallade tillämpningsnycklar. Dessa är exempel på hur barnkonventionen kan tillämpas i olika delar av kommunens verksamhet. Materialet är tillgängligt på kommunens intranät.

Kommunens styrdokument innefattar inte ett barnrättsperspektiv.

### **2.4.4. Kunskapsutveckling**

I kommunens två grundskolor arbetar man med barnkonventionen i undervisningen. Detta sker bland annat vid FN-dagen. I kommunens förskolor arbetar man med en artikel ur barnkonventionen varje månad.

Barnkonsekvensanalyser genomförs i verksamheter i samband med större förändringar eller inför genomförande av projekt. Inom ramen för granskningen har tre exempel på genomförda barnkonsekvensanalyser inhämtats. Dessa avser utökat barnantal på två olika förskolor. I dessa analyser har så kallade barnråd hållits där barnen fått möjlighet att prata om vad de tycker om det planerade beslutet. I analyserna beskrivs hur barnen kan komma att påverkas av beslutet ur såväl ett positivt som ett negativt perspektiv. Analyserna innehåller också information om hur det fattade beslutet ska återkopplas till barnen. Inom ramen för granskningen har vi mottagit ett exempel på barnkonsekvensanalys avseende en planerad byggnation av en ny räddningstjänststation. Inom ramen för denna analys har dialoger förts med elever, barn och personal på kommunens två grundskolor och den förskola som berörs av byggnationen. I analysen beskrivs vilka negativa konsekvenser byggnationen kan komma att få för barn och elever. Det finns också förslag på hur en del av dessa negativa konsekvenser ska kompenseras, såsom förbättrad säkerhet vid parkering och ny gång- och cykelbana.

### **2.4.5. Implementering**

Kommunen har ingen strategiskt placerad funktion för att driva barnrättsfrågor. Genomförda barnkonsekvensanalyser kopplat till byggnation och förändring av barnantal (se avsnitt 2.4.4) tyder på att strukturer finns för att inhämta barns synpunkter inför beslut som rör barn på en generell nivå.

## **2.5. Vår bedömning**

- ▶ Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige bestämt.
- ▶ Vi bedömer att miljö- och byggnämnden, sociala myndighetsnämnden och överförmyndarnämnden har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige bestämt.
- ▶ Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering i enlighet med riktlinjerna. Det finns dock möjligheter att förbättra

rapporteringen av målen. Vid uppföljning per augusti saknades en för 2023 gällande uppföljning av åtta utav 15 mål. Vid uppföljning i årsredovisning noteras att uppföljningen inte till fullo följer den struktur som finns i budget. Det finns skäl för kommunstyrelsen att vidta åtgärder för att systematisera uppföljningen av beslutade mål. Detta är särskilt viktigt i den typ av tillitsbaserade styrmodell som Grästorp kommun tillämpar.

- ▶ Vi bedömer att miljö- och byggnämnden har säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering i enlighet med riktlinjerna.
- ▶ Vi bedömer att kommunstyrelsen, miljö- och byggnämnden samt sociala myndighetsnämnden har säkerställt ett tillräckligt arbete med internkontroll i enlighet med riktlinjerna. Styrelsen har dock inte gjort en översiktlig bedömning av genomförda kontroller i delårsrapporten. I planen för intern kontroll framgår inte vilken nämnd som tagit fram vilka kontrollpunkter.
- ▶ Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med barnkonventionen. Utbildningsinsatser har genomförts riktat till kommunens medarbetare. Arbetssätt finns för hur barnkonventionen ska tillämpas i verksamheterna. Inom ramen för granskningen har exempel på genomförda barnkonsekvensanalyser mottagits. Vissa utvecklingsbehov har identifierats. Dessa avser att utbildningsinsatser i tillämpning av barnkonventionen bör riktas även till kommunens förtroendevalda. Det saknas också ett politiskt beslut om att eller hur kommunen ska arbeta med samt återrapportera arbetet med barnkonventionen. Slutligen saknas styrdokument som innefattar ett barnrättsperspektiv.

Vi rekommenderar **kommunstyrelsen** att:

- ▶ Fatta beslut om ägardirektiv för Grästorp Fastigheter AB, för beredning till kommunfullmäktige.
- ▶ Säkerställa en struktur där verksamhetsmålen följs upp två gånger per år i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinje.
- ▶ Följa upp arbetet med intern kontroll i samband med delårsbokslutet i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinje.
- ▶ Fatta beslut om hur arbetet med barnkonventionen ska ske i kommunen, samt hur arbetet ska återrapporteras till kommunstyrelsen.
- ▶ Överväga att revidera kommunens styrdokument så att dessa innefattar ett barnrättsperspektiv.
- ▶ Tillse att kommunens förtroendevalda ges utbildning i tillämpning och implementering av barnkonventionen.

Göteborg den 11 april 2024



Linnéa Johansson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst and Young AB



Liselott Daun  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Ernst and Young AB

Kvalitetssäkrare

## Bilaga 1. Sammanställd bedömning per nämnd

Nedan sammanställer vi våra bedömningar per nämnd utifrån granskningens revisionskriterier.

Tabell 1. Sammanställd bedömning per nämnd och revisionskriterier.

	Styrning		Uppföljning av verksamhet och ekonomi			Intern kontroll				
	A1	A2	B1	B2	B3	C1	C2	C3	C4	C5
KS	■	■	■	■	■ R	■	■	■ R	■	■
MBN	■	■	■	⊗	■ R	■	■	⊗	■	⊗
SMN	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	■	■	⊗	■	⊗
<p> <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: green; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Kriteriet uppfyllt           <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: yellow; border: 1px solid black; margin-left: 20px; margin-right: 5px;"></span> Delvis uppfyllt           <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: red; border: 1px solid black; margin-left: 20px; margin-right: 5px;"></span> Ej uppfyllt           <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-style: dashed; margin-left: 20px; margin-right: 5px;"></span> Ej tillämbart           <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-style: dashed; text-align: center; vertical-align: middle; margin-left: 20px; margin-right: 5px;">R</span> Rekommendation riktas         </p>										

### Beskrivning av kontrollmoment

- ▶ **Tillräcklig styrning för att leva upp till mål och riktlinjer**
  - A1. Styrelse/nämnd har upprättat verksamhetsplan för 2023.
  - A2. Styrelse/nämnd har tagit fram aktiviteter och verksamhetsmål till fullmäktiges mål.
  
- ▶ **Tillräcklig uppföljning av verksamhet och ekonomi**
  - B1. Bedömning av måluppfyllelse i arbetet med fullmäktiges mål per december i helårsrapporteringen.
  - B2. Styrelse/nämnd har en ekonomi i balans.
  - B3. Styrelse/nämnd har följt upp mål-, utvecklings och kvalitetsarbetet två gånger under året.
  
- ▶ **Tillräcklig internkontroll i verksamheten**
  - C1. Styrelse/nämnd har tagit fram en bruttolista med risker för 2023
  - C2. Styrelse/nämnd har antagit plan för internkontroll 2023
  - C3. Kommunstyrelsen har gjort en översiktlig bedömning av genomförda kontroller och redovisat denna i delårsrapporten.
  - C4. Styrelse/nämnd har genomfört och följt upp kontrollåtgärder inom sitt område per december.
  - C5. Kommunstyrelsen har gjort en samlad bedömning av den interna kontrollen samt tagit beslut om eventuella förbättringar av den interna kontrollen om uppföljningen visar att det krävs.



## Bilaga 2. Resultat av dialoger med nämnder och utskott

I avsnittet nedan beskrivs innehållet i de dialoger som revisionen fört under 2023. Till överförmyndarnämnden ställdes skriftliga frågor.

### Kommunstyrelsen

- ▶ Kommunstyrelsens presidium beskriver att hållbarhet är ett område där arbetet behöver intensifieras.
- ▶ Befolkningsminskningen är en utmaning för kommunen. En fördjupad analys genomfördes per oktober 2023 för att analysera de pågående aktiviteter med syfte att stoppa befolkningsminskningen. Vidare planeras ett nytt bostadsområde i kommunen.
- ▶ Upphandlingsfunktionen V6 som är ett samarbete mellan flera kommuner beskrivs fungera både bra och dåligt. När kommunen behöver stöd i upphandling upplevs svarstiderna vara långa. Samtidigt beskrivs att det finns fördelar med att kunna samverka i upphandling.

### Miljö- och byggnämnden

- ▶ I början på 2023 tecknades ett nytt avtal om samverkan i bygglovsärenden med Skara kommun. Den här samverkan beskrivs fungera väl. Sårbarheten i handläggning av bygglovsärenden beskrivs ha minskat. Handläggningstiden i bygglovsärenden har minskat.
- ▶ Det finns en tillsynsskuld kopplat till ärenden om miljötillsyn. Det är enligt presidiet inte möjligt att inspektera enskilda avlopp.

### Socialutvecklingsutskottet

- ▶ Under 2023 har socialutvecklingsutskottets haft fyra uppföljningsdialoger. Varje dialog har behandlat ett tema: patientsäkerhet, effektiv och innovativ välfärd, hälsofrämjande och förebyggande verksamhet samt kundnöjdhet.
- ▶ Utskottets presidium lyfter i dialog tankar om arbetstid och tillgänglig personal. De nya reglerna om dygnsvila samt heltid som norm beskrivs generera utmaningar som kommunen behöver lösa.
- ▶ En controller har besökt socialutvecklingsutskottets möte för att presentera det ekonomiska läget i verksamheterna.

### Bildningsutvecklingsutskottet

- ▶ I kommunen tillämpar man begreppet *lärledare*. Detta är förstelärare som driver och ansvarar för det systematiska kvalitetsarbetet tillsammans med rektor.
- ▶ Vid dialogen med utskottets presidium diskuterades trygghet i skolan. Utskottet gör återkommande verksamhetsbesök i skolan för att få en uppfattning om läget. Tidigare anordnades så kallade trygghetsvandringar, men dessa har lagts ned på grund av bristande deltagande. Det finns ett nära samarbete med kommunpolisens.

- ▶ Kompetensförsörjning beskrivs som en utmaning för samhället i stort. Det beskrivs i nuläget vara många sökande till de tjänster som ligger inom utskottets ansvarsområde. Rekrytering beskrivs dock kunna bli svårare framöver.
- ▶ Befolkningsstatistiken med ett minskande antal invånare beskrivs som en utmaning.

### **Samhällsutvecklingsutskottet**

- ▶ Befolkningsstatistiken med ett minskande antal invånare beskrivs som en utmaning. Utskottet försöker fokusera på att skapa förutsättningar för att bryta det minskade antalet invånare. Detta exempelvis genom att skapa attraktiva utemiljöer.
- ▶ Ett politiskt beslut har fattats om att ta fram ett lokalförsörjningsprogram. Denna plan beräknas vara färdig under våren 2024. Lokalförsörjningsplanen ska utgöra en grund för en investeringsplan.
- ▶ Vad gäller detaljplaner så har dessa digitaliserats. Kommunen har köpt in ett system och ett kartprogram som är konstruerat så att det ska följa nationella föreskrifter om detaljplaners utformning.
- ▶ En VA-ingenjör anställdes i september 2023. Utskottets presidium beskriver att det saknas en långsiktig plan för vatten och avlopp. Ambitionen är att ha en plan som spänner över en tioårsperiod.

### **Överförmyndarnämnden**

- ▶ Överförmyndarnämnden har under 2023 haft utmaningar i att rekrytera ställföreträdare i de ärenden som är mer komplexa.
- ▶ Under året har det varit en varierande kvalitet på ställföreträdarnas årsräkningar. Ställföreträdare har därför erbjudits utbildningar i hantering av årsräkningar.
- ▶ En grundutbildning för ställföreträdare hålls en gång per månad med uppehåll för under semestertider. De som är nya ställföreträdare eller föreslagna till ett ärende bjuds in till utbildningen. Alla ställföreträdare ska ha genomgått grundutbildningen innan de kan åta sig ett uppdrag. Det finns även en digital utbildning.

## **Bilaga 3. Källförteckning**

### **Dialoger med presidium**

- ▶ Kommunstyrelsen 2023-10-27
- ▶ Miljö- och byggnämnden 2023-10-27
- ▶ Samhällsutvecklingsutskottet 2023-10-27
- ▶ Välfärdsutvecklingsutskottet 2023-10-27

### **Dokumentförteckning**

- ▶ Antagen Kommunövergripande verksamhetsplan 2023 (budget 2023 och ekonomisk plan 2024–2025)
- ▶ Delårsrapport 2023
- ▶ Inriktningsdokument 2020–2024
- ▶ Internkontrollplan 2023
- ▶ Policy för intern kontroll (2020-04-27)
- ▶ Reglemente för överförmyndarnämnden (2019-06-17)
- ▶ Riktlinjer för ekonomi (2020-11-23)
- ▶ Riktlinjer Grästorps styr- och ledningsmodell (reviderad 2020-11-23)
- ▶ Sammanträdesprotokoll 2023
- ▶ Skriftliga svar från Överförmyndare Västra Skaraborg
- ▶ Årsredovisning 2023