

Sandvikens kommun

Revisorerna

Bilaga till revisionsberättelse 2014

1. Inledning

Kommunens revisorer har kommunfullmäktiges uppdrag att granska kommunstyrelsens och nämndernas verksamhet och pröva om den sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Revisorerna skall också granska om kommunens räkenskaper är rättvisande och om den kontroll som sker är tillräcklig.

I god revisionsred anges inriktningen på följande sätt:

- *ändamålsenlighet*; om verksamheten efterlever och lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten
- *ekonomi*; om verksamhetens resultat och resurser står i ett rimligt förhållande till varandra
- *räkenskaper*; om verksamhetens redovisning upprättas i enlighet med lagstiftning och god redovisningsred, om den ger ett rättvisande bild av tillståndet,
- *intern kontroll*; om den kontroll som görs inom styrelser och nämnder är tillräcklig, d.v.s om ledning, styrning, uppföljning och kontroll är tillfredsställande.

I denna bilaga vill vi föra fram noteringar och allmänna synpunkter som kommit fram i vår granskning. Vi vill också kortfattat redovisa några av de granskningar som genomförts under revisionsåret 2014. Granskningarna presenteras i separata rapporter och har avrapporterats vid slutrevisionsmöten med företrädare från kommunen och de kommunala bolagen. Rapporterna redovisas löpande till kommunfullmäktiges presidium och finns även tillgängliga på kommunens hemsida. Redogörelse för hur vi använt 2014 års anslag har lämnats i en särskild verksamhetsberättelse.

2. Kommunens verksamhet och ekonomi

Årets resultat uppgår till 15,3 mnkr. Resultatet för 2013 uppgick till 40,4 mnkr, vilket gör att resultatutfallet för 2014 är en försämring med -25,1 (+19,1) mnkr jämfört med föregående år. Det redovisade resultatet överstiger budgeterat resultat (7,0 mnkr) med 8,3 mnkr.

De största avvikelserna eller förändringarna i jämförelse med föregående år kan framförallt förklaras av:

- Årets intäkter har ökat med 27,5 (25,5) mnkr. Engångsintäkter från AFA är då exkluderad. Ökningen förklaras framförallt med ökade driftbidrag.
- Årets avskrivningar har jämfört med föregående år minskat med 7,2 mnkr. Förklaringen är övergången till komponentavskrivning.
- Verksamhetens nettokostnader har i jämförelse med år 2013 ökat med 55,4 mnkr vilket motsvarar en ökning med 3,1 % (2,2 %). Exkluderas den jämförelsestörande intäkten samt engångskostnader som ingick i föregående års resultat är nettokostnadsökningen 25,0 (31,1) mnkr vilket motsvarar en ökning med 1,4 (1,8) %.
- Skatteintäkter och generella statsbidrag har ökat med 16,9 (63,1) mnkr jämfört med 2013, vilket motsvarar en ökning med 0,9 (3,6) %.
- Finansiella intäkter har minskat med 0,9 (3,2) mnkr, vilket främst förklaras av minskade ränteintäkter.
- Finansiella kostnader har minskat med 14,3 (ökat med 3,0) mnkr. I föregående års utfall ingick effekt av sänkt diskonteringsränta med 9,1 mnkr. Samtidigt har kostnader för lån minskat med 3,6 (5,8) mnkr, vilket förklaras av den minskade låneskulden och låga räntenivåer.

Totalt redovisar nämnderna ett överskott mot budget om 24,3 (25,4) mnkr. Kunskapsnämnden redovisar det största överskottet mot budget, uppgående till 9,6 mnkr. Två av nio nämnder redovisar underskott mot budget. Individ- och familjeomsorg visar underskott med -4,5 mnkr och Bygg- och miljönämnden redovisar underskott med -1,9 mnkr.

För 2014 uppfylls två av tre finansiella mål samt två av tre verksamhetsmål utifrån God ekonomisk hushållning.

Kommunens styrning utgår från balanserad styrning. I årsredovisningen lämnas en samlad redogörelse av måluppfyllelse för balanserad styrning. För samtliga perspektiv analyseras utfall för respektive mål samt en samlad bedömning för perspektivet som helhet lämnas. Två av fem perspektiv inom balanserad styrning uppfylls i sin helhet och för övriga tre perspektiv uppfylls två delmål för respektive perspektiv.

3. Granskningsarbete

3.1 Risk- och väsentlighetsanalys

Enligt kommunallagen skall revisorerna granska all verksamhet varje år. Resurser finns dock inte att granska varje detalj i kommunens omfattande och komplexa verksamhet. Prioriteringar måste därför

göras i granskningsarbetet. Val av granskningsområden sker utifrån en väsentlighets- och riskanalys som årligen uppdateras.

Granskningsarbetet kan delas in i årligt återkommande granskningar och mer fördjupade granskningsområden.

3.2 Granskning av ansvarsutövande och intern kontroll

Revisorerna skall varje år uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för styrelser och nämnder samt de enskilda ledamöterna i dessa. För att föreslå ansvarsfrihet bedömer revisorerna styrelsers och nämnders aktiva åtgärder att styra, följa upp och kontrollera verksamheten. Underlag för våra bedömningar har varit dels protokollsläsning/genomgång av handlingar dels möten med ledamöter i styrelse och nämnder.

Av kommunallagen framgår att det är styrelsens och nämndernas ansvar att det finns en tillfredsställande intern kontroll. Intern kontroll är en process genom vilken styrelse, ledning och anställda med rimlig grad av säkerhet kan säkerställa att följande mål uppnås:

- en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, inklusive skydd av tillgångar,
- en tillförlitlig rapportering av verksamhet och ekonomi,
- efterlevnad av tillämpliga lagar och förordningar samt interna regelverk.

I den interna kontrollen ingår att utforma styr-, uppföljnings- och rapporteringssystem på ett ändamålsenligt sätt och att systematiskt övervaka tillämpning samt utvärdera systemen. Sett ur denna aspekt är den interna kontrollen ett viktigt ledningssystem för både den politiska ledningen, förvaltningarna och nämnderna. Ett reglemente för intern kontroll har beslutats av kommunfullmäktige. En samordnare med ansvar för att samordna arbetet med kommunens internkontrollplaner finns utsedd.

Vi noterar att kommunstyrelsen den 28 januari 2014, § 11, i enlighet med kommunens internkontrollreglemente, beslutade att uppdra åt samtliga nämnder att genomföra internkontroll 2014 avseende;

1. Rutiner för avregistrering av behörigheter till IT-system och låssystem när anställda/förtroendevalda slutat. Genomgång av rutin (Kvarstår från 2013)
2. Förtäring, gåvor och representation. Kontroll av syfte och deltagare.
3. Genomgång av oattesterade poster i lönesystemet.
4. Av nämnd fastställda egna kontrollpunkter.

Vi noterar även att kommunstyrelsen den 28 januari 2014, § 12, i enlighet med kommunens internkontrollreglemente, fastställde en internkontrollplan för kommunstyrelsens verksamhet innehållande nio kontroller.

Till kommunstyrelsens sammanträde i december 2014 presenterades en uppföljning av den interna kontrollen för år 2014. Samtliga nämnder inklusive kommunstyrelsen har under 2014 genomfört intern kontroll. Vi noterar att kommunstyrelsens beslut enligt § 268 var att godkänna inkomna rapporter samt att uppdra åt de nämnder där rutiner inte följs eller behöver utvecklas att till 2015-03-31 rapportera om vidtagna åtgärder. Kommunstyrelsen beslutade även att uppdra åt Kommunledningskontoret i samarbete med VD för Sandvikens Stadshus AB att göra en översyn av Reglementet för Intern kontroll.

Vi bedömer att ett aktivt arbete i enlighet med reglementet skett under 2014.

3.3 Granskning av årsredovisning

Vi bedömer att årsredovisningen huvudsakligen redogör för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen.

Kommunen lever upp till kommunallagens krav på en ekonomi i balans (KL 8:5 a-b).

Vi bedömer att förvaltningsberättelsen innehåller en uppföljning av finansiella och verksamhetsmål kopplade till god ekonomisk hushållning. Uppföljningen finns som en inledning till redovisning av fullmäktiges måluppföljning enligt balanserad styrning.

Vi bedömer att resultatet är förenligt med de finansiella mål om god ekonomisk hushållning som följs upp i årsredovisningen. Den finansiella måluppfyllelsen bedöms som god med anledning av att två av tre mål uppfylls för året. Vi bedömer verksamhetsmålen uppfyllelse som god. Två av tre verksamhetsmål uppfylls utifrån God ekonomisk hushållning.

Vi bedömer vidare att årsredovisningen i allt väsentligt uppfyller kraven på rättvisande räkenskaper och är upprättad enligt god redovisningssed.

Sedan föregående år har kommunen anpassat sig till följande normgivning:

- RKR:s rekommendation nr 20, Redovisning av finansiella tillgångar och finansiella skulder då kortfristiga placeringar och kortfristig del av långfristig skuld har klassificerats i enlighet med rekommendation.
- RKR:s rekommendation nr 8.2, Sammanställd redovisning då både resultat- balansräkning samt kassaflöde och noter ställs upp jämte kommunens

Med anledning av anpassningen av har siffror för jämförelseändamål omräknats för kommunen och koncernen, dock ej fullt ut för noter till koncernen.

3.4 Granskning av delårsrapport

Granskning har skett av upprättad delårsrapport per 2014-08-31.

Resultatet för perioden är 57,3 mnkr (föregående år 47,4 mnkr), vilket är 9,9 mnkr bättre än motsvarande period föregående år. Prognosen för helåret pekar mot ett resultat om -5,3 mnkr. Bedömningen i delårsrapporten är att balanskravet inte kommer att uppfyllas, vilket föranleder krav på återställning kommande år.

Utifrån vår översiktliga granskning gör vi följande bedömning av kommunens delårsrapport:

- Att delårsrapporten är upprättad i enlighet med lagens krav och god redovisningssed i övrigt.
- Att avseende finansiella mål enligt god ekonomisk hushållning, prognoseras två av tre mål inte uppfyllas för året. Resultatmålet och nämndernas mål prognoseras att inte uppfyllas.
- Att avseende verksamhetsmål enligt god ekonomisk hushållning, prognoseras ett av tre mål uppfyllas för året.
- Att samtliga övergripande perspektiv med mål som fullmäktige fastställt i budget följs upp strukturerat i delårsrapporten.
- Att, av fullmäktiges beslutade, övergripande perspektiv (Medborgare, Medarbetare, Hållbar samhällsutveckling, Ekonomi och Omvärld) prognoseras styrelsen att tre perspektiv uppfylls i sin helhet. Inom perspektiven Ekonomi prognoseras två mål delvis uppfyllas och inom Medarbetare prognoseras ett mål inte uppfyllas.
- Att nämndernas nettokostnader gentemot budget 2014 prognoseras ett underskott med -6,5 mnkr. Fyra nämnder har totalt prognoserade underskott om 19 mnkr vilket uppvägs av framförallt kommunstyrelse-förvaltningen, som prognoseras överskott med 11 mnkr. Vi menar att det är av största vikt att den av kommunfullmäktige fastställda budgeten hålls.

Att det av verksamhetsberättelserna tydligare behöver redogöras för planerade och genomförda åtgärder för att hålla budget.

3.5 Översiktlig granskning av omsorgsnämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamhet och ekonomi (ansvarsutövande)

En översiktlig granskning av omsorgsnämndens ansvarsutövande har genomförts. Granskningen har genomförts insamling av styrande och stödjande dokument enligt framtagen checklista. Checklistan är indelad i tre områden som är viktiga och möjliggör en effektiv styrning; **mål och uppdrag, uppföljning och rapportering, analys och effektiva åtgärder**. Därefter har en muntlig genomgång och avstämning hållits med omsorgsnämnden.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning:

- **Mål och övrig styrning, tillräcklig**

- **Uppföljning, rapportering och resultat**, tillräcklig
- **Analys och aktiva åtgärder**, tillräcklig men kan utvecklas

3.6 Granskning av kommunens övergripande budget- och uppföljningsprocess samt granskning av kunskapsnämndens rutiner för budgethantering och uppföljning inklusive ekonomistyrning

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att det finns en i huvudsak effektiv och ändamålsenlig övergripande budget- och uppföljningsprocess. Inom organisationen saknas dock, i viss mån förståelse och acceptans för delar av processerna.

För att utveckla och säkerställa en effektiv och ändamålsenlig övergripande budget- och uppföljningsprocess rekommenderar vi att:

- Det aviserade utvecklingsarbetet kring styrprinciper och anvisningar för budget och uppföljning genomförs och att det aktivt kommuniceras till berörda om resultatet.
- Arbets sättet inom den styrmodell som används för att fördela resurser, kommuniceras och beskrivs för berörda för att säkerställa förståelsen.
- Det svaga resultatet i web-enkäten, där endast hälften av budgetansvariga chefer instämde i påståendet att de har tydliga och stödjande anvisningar för vad som är deras ansvar i budgetarbetet analyseras närmare.
- Tydliggörande av hur återkopplingen till den som rapporterar ska ske vid olika typer av ekonomisk rapportering och gäller alla nivåer i organisationen.
- Utvärdering görs av kommunens modell för hantering av interna tjänster så att den på bästa sätt stödjer den övriga budget- och uppföljningshanteringen.

Vidare är vår sammanfattande bedömning att kunskapsnämndens budget- och uppföljningsprocesser på övergripande nivå i huvudsak är effektiv och ändamålsenlig. När det gäller rutiner i det praktiska arbetet bedömer vi att de till viss del är effektiva och ändamålsenliga.

För att utveckla och säkerställa kunskapsnämndens rutiner för budgethantering och uppföljning inklusive ekonomistyrning rekommenderar vi att:

- Förvaltningen beskriver och dokumenterar enhetschefernas roll och ansvar när det gäller både budget- och uppföljningsprocessen.
- Utveckling av gemensamma metoder och rutiner för det praktiska arbetet med både budget och uppföljning sker samt dokumenteras, kommuniceras och förankras.
- Det svaga resultatet i web-enkäten, där endast var fjärde chef instämde i påståendet att det är en effektiv och bra budgetprocess behöver analyseras närmare.
- Resursfördelningsmodellerna för förskola respektive grundskola dokumenteras, samt syftet med respektive modell fastställs.

- Modellen för grundskola föreslås även omfatta hänsyn av elevernas mål och respektive skolas måluppfyllelse.
- En översyn hur de socioekonomiska förutsättningarna ska påverka resurstilldelningen görs.
- Den planerade översynen och uppdateringen av resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan genomförs och dokumenteras.

3.7 Granskning avseende säkerställande av handläggningstider inom individ- och familjeomsorgen samt avtalstrohet i samband med användande av institutionsvård

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att individ- och familjeomsorgsnämnden inom de områden som granskats behöver vidta åtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig handläggning av individ- och familjeomsorgens ärenden. Vi bedömer också att individ- och familjeomsorgsnämnden inte har en tillräcklig intern kontroll vad det gäller avtalstroheten i samband med placeringar av barn och unga på institution.

Vår sammanfattande bedömning grundar vi på följande:

- Det är ett relativt stort antal ärenden som överskrider den lagstadgade utredningstiden på fyra månader för barn och ungdomsärenden (ca 7-11 procent). Individ- och familjeomsorgsnämnden behöver säkerställa att de vidtar åtgärder för att säkerställa att utredningar sker skyndsamt och att utredningstider förlängs på ett korrekt sätt och med goda grunder i de fall så sker.
- Individ- och familjeomsorgsnämnden behöver säkerställa att de har en kontinuerlig uppföljning av ärendebelastning och utredningstider så att de kan ta beslut som är adekvata för verksamheten. Nämnden behöver också säkerställa att statistik och underlag är väl överensstämmande med verkligheten.
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har nyligen utövat tillsyn över handläggning av barn- och ungdomshandläggningen i kommunen. Vår bedömning är att nämnden behöver säkerställa att vidtagna åtgärder utifrån framförd kritik är de rätta och leder till önskvärda effekter.
- Avtalsföljsamheten vid placering av barn och ungdomar i Hem för vård och boende (HVB) är bristfällig och individ- och familjeomsorgsnämnden behöver klargöra vilka åtgärder som behövs för att i framtiden nå en ökad avtalstrohet.

Vi har vid genomförd granskning fått förståelse för att det finns många varierande orsaker till de brister som beskrivs. Vår bedömning är att nämnden bör göra en kartläggning av bristerna, ta fram en åtgärdsplan och följa den framtida utvecklingen för att se att utredningstider och följsamhet till avtal utvecklas på ett önskvärt sätt.

3.8 Uppföljning av tidigare genomförda granskningar

En uppföljningsgranskning av fem tidigare gjorda granskningar har genomförts. Dessa är ”styrning och ledning av hemtjänstverksamheten”, ”verksamhetsstyrning och ledning inom handikappomsorgen”, ”styrning och uppföljning av näringslivsverksamheten”, ”kommunstyrelsens styrning, uppföljning och uppsikt” samt ”efterlevnad av fullmäktiges styr- och policydokument”.

Sammanfattningsvis visar den uppföljande granskningen att kommunstyrelsen och berörda nämnder vidtagit vissa åtgärder utifrån lämnade revisionsrapporter men att det även återstår brister som behöver åtgärdas.

I fyra av de fem granskningarna har ansvarig nämnd eller kommunstyrelsen mottagit rapporten och vi kan notera att det i protokollen finns ett beslut på att besvara revisionen. I granskningen gällande ”efterlevnad av fullmäktiges styr- och policydokument” är det endast i kommunstyrelsens protokoll som vi noterar att de mottagit rapporten och fattat beslut på att besvara revisionen, d v s ingen av nämnderna har, vad vi kan utläsa i protokollen, hanterat rapporten.

Vår bedömning är att följande återstår att åtgärdas i respektive granskning:

Styrning och ledning av hemtjänstverksamheten samt Verksamhetsstyrning och ledning inom handikappomsorgen

- Fortsätta arbetet med att skapa enhetlighet i handläggarnas tolkningar av lagar och riktlinjer samt att stärka samverkan internt mellan handläggare och utförare
- Fortsätta arbetet med att öka och förankra brukarnas delaktighet
- Fortsätta arbetet med att tillämpa och stärka kvalitets- och ledningssystemet
- Fortsätta att arbeta utifrån samt utveckla effektivitetsmått och rapportera dessa till nämnden

Styrning och uppföljning av näringslivsverksamheten

- En näringslivsstrategi eller liknande styrdokument bör tas fram och tas på politisk nivå
- Fortsätta arbetet med att utveckla dialogen samt stärka sin roll som nämnd avseende näringslivsverksamheten

Efterlevnad av fullmäktiges styr- och policydokument

- En rutin bör tas fram för uppföljning av efterlevnad av styr- och policydokument
- Fortsätta processen avseende genomgång av befintliga styr- och policydokument

Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och uppsikt

- Fortsätta arbetet med att stärka den interna kontrollen, det är här positivt att ett internkontrollreglemente tagits fram för bolagen
- Fortsätta arbetet med att stärka sin roll som nämnd, positivt att dialogen med de egna kontoren utvecklats
- Fortsätta arbetet med att stärka styrningen utifrån balanserad styrning

3.9 IT-seminarium

I december 2014 genomfördes ett IT-seminarium med deltagare från kommunen (ledande tjänstemän och politiker) och revisorerna. Inför seminariet hade en webbenkät till kommunens IT-användare skickats ut och ett resultat hade sammanställts som underlag till seminariet (1295 svar inkom på enkäten). Syftet med IT-seminariet var:

- Webbenkät och redovisning/diskussion kring resultat vid seminarium – kartläggning av nuläge
- Input till revisorernas risk- och väsentlighetsanalys 2015
- Medvetengöra kring eventuella problem och verksamhetsrisker relaterade till IT - Förbättringsunderlag till verksamheten
- Underlag till politikerna för fattande av beslut
- Skapa förståelse för styrning/hantering av IT
- Bygga på kunskaper inom området

Ett PM skickades efter seminariet till respektive nämnd samt kommunstyrelsen där resultatet sammanställts samt 3-4 förbättringsområden som identifierats inom IT-området.

Revisorerna avser att följa upp arbetet med förbättringsområdena under 2015.

3.10 Mindre granskning av införande av komponentredovisning i kommunen

Kommunens arbete med att införa komponentredovisning initierades år 2012, med anledning av de kommunala bolagens då kommande övergång till regelverket K3. Inledningsvis var avsikten att Sandvikenhus och Sandvikens kommun skulle fastställa och använda samma typer av komponentindelning. I slututförandet finns dock skillnader avkomponenter. Under hösten 2013 definierades vilka komponenter som en fastighet i Sandvikens kommun består av. Vidare beslutades att för aktiverade fastigheter (investeringar tom 2013) skall komponentindelning procentfördelas.

En mindre granskning har genomförts och följande punkter rekommenderas att kommunstyrelsen beaktar för framtiden:

- Införande av komponentredovisning av gator och vägar
- Säkerställa rutiner för utbyte av komponenter
 - *Nuvarande metod med sju komponenter ställer krav på rutiner för utrangering i samband med ersättnings- och nyinvestering.*
- Behov av revidering av Investeringspolicy?
 - Att beakta:
 - *Principer som ska gälla vid ställningstagande av byte av komponent eller kostnadsföra som löpande underhåll.*
 - *Rutiner för utvärdering av nyttjandeperioder. Om en ny bedömning av nyttjandeperioden väsentligt avviker från tidigare bedömningar ska avskrivningstiderna justeras.*
- Eventuell revidering av Ekonomiska styrprinciper?
- Upplysningar i redovisningsprinciperna i årsredovisningen

- *Det är viktigt att i redovisningsprinciperna upplysa om vilka avvägningar och prioriteringar man gjort vid övergång till komponentredovisning. De upplysningar som lämnas bör avse vilka tillgångsslag, beloppsgränser och kvarvarande nyttjandeperioder som varit vägledande vid prioritering av vilka tillgångar som delats upp i komponenter.*

3.11 Nyckeltalsanalys

Att jämföra sig själv med andra kommuner har blivit mer och mer en effektivitetsdrivande faktor. Genom att jämföra sina kostnads-, produktions- och kvalitetsmått med andras kan kommuner få signaler på var deras egen effektiviseringspotential finns, samt var deras starka sidor finns.

En nyckeltalsanalys genomfördes i slutet av 2014 med syftet att:

- Skapa en koncentrerad analys över Sandvikens kommuns verksamhets- och ekonomiska läge.
- Vara ett underlag inför granskningsplaneringen 2015.
- Identifiera tänkbara områden för djupanalyser.

3.12 Ärendeberedning

En fördjupad granskning avseende ärendeberedning har påbörjats och kommer att färdigställas under våren 2015. Granskningen syftar till att granska om nämnderna och kommunstyrelsen har ändamålsenliga beredningsprocesser.

3.13 Protokollsläsningen

Arbetsuppgiften består i att läsa protokoll och bilagor dels från innehållsmässig dels från formell synpunkt. Vi har delat upp protokollsläsningen mellan oss och redovisat noteringar från läsningen vid våra revisionsmöten.

Protokollen är ett viktigt dokument och förs på respektive ordförandes ansvar. Det är mycket viktigt att protokollen skrivs på ett sådant sätt att en läsare förstår ärendehantering och eventuella besluts innebörd och att gällande formella bestämmelser följs. Det är även viktigt att protokollen och bilagorna är tillgängliga.

3.14 Granskning av kommunens bolag

Kommunens bolag har granskats av utsedda lekmannarevisorer. I granskningen har samplanering skett med auktoriserade revisorer och kommunrevisionen.

Under 2014 har en genomgång och kartläggning genomförts av vilka policys och andra dokument som finns som tydliggör bolagens system och rutiner för att styra, följa upp och kontrollera verksamhetens olika delar.

För specifika noteringar per bolag se respektive granskningsrapport.

3.15 Övriga granskningar

I revisionen sker löpande uppföljningar av diverse frågor vilka initieras i samband med läsning av protokoll, från personal och förtroendevalda inom kommunen eller allmänheten. Dessa uppföljningar utgör även en viktig grund i revisionsplaneringen inför kommande år.

Revisionsarbetet utgörs även av studiebesök och träffar med tjänstemän och förtroendevalda.