

Sandvikens kommun

Revisorerna

Bilaga till revisionsberättelse 2013

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 2013. 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 2013 års anslag har lämnats i en särskild verksamhetsberättelse.

2. Kommunens verksamhet och ekonomi

Årets resultat uppgår till 40,4 mnkr (21,3) mnkr, att jämföra med resultatet enligt budget med 6 mnkr. Resultatutfallet för 2013 är en förbättring med 19,1 mnkr jämfört med föregående år. Det redovisade resultatet överstiger budgeterat resultat (6,0 mnkr) med 34,4 mnkr. I årets resultat ingår engångsintäkter för utbetalda AFA premier med 35,5 (37,1) mnkr. I årets resultat ingår därutöver jämförelsestörande kostnader med 5,1 mnkr samt effekt av sänkt diskonteringsränta med -11,3 mnkr

(inklusive löneskatt). Undantas engångsposter från årets resultat skulle kommunens resultat uppgått till 21,3 mnkr.

Totalt redovisar nämnderna ett överskott mot budget om +25,4 (-26,7) mnkr. Samtliga nämnder, exklusive bygg- och miljönämnden, redovisar överskott. Kommunstyrelseförvaltningen redovisar det största överskottet med +13,3 mnkr. De största positiva avvikelserna år 2013 redovisar kunskapsnämnden om +20,8 mnkr. Arbetsmarknad- och trafiknämnden redovisar som enda nämnd sämre utfall för året jämfört med prognos.

Av förvaltningsberättelsen framgår att styrelsen gör bedömningen att årets utfall beror till stor del av medvetna insatser, men även av det tillskott som nämnderna erhållit. Vi vill därför påtala vikten att arbetet med att anpassa kostnadsutvecklingen till befintliga resurser fortsätter, för att upprätthålla en ekonomi i balans.

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

- Årets intäkter har ökat med 25,5 (minskning -22,9) mnkr. Engångsintäkter från AFA är då exkluderad. Ökningen förklaras bland annat med ökade driftbidrag samt ökade interkommunala ersättningar.
- Verksamhetens nettokostnader har i jämförelse med år 2012 ökat med 37,8 mnkr vilket motsvarar en ökning med 2,2 % (0,8 %). Exkluderas den jämförelsestörande intäkten samt engångskostnader är nettokostnadsökningen 31,1 (50,1) mnkr vilket motsvarar det en ökning med 1,8 (2,9) %.
- Skatteintäkter och generella statsbidrag har ökat med 63,1 (23,8) mnkr jämfört med 2012, vilket motsvarar en ökning med 3,6 % (1,4 %).
- Finansiella intäkter har minskat med 3,2 (ökat 3,1) mnkr, vilket avser minskade ränteintäkter.
- Finansiella kostnader har ökat med 3,0 (minskat 1,7) mnkr. I årets utfall ingår effekt av sänkt diskonteringsränta med 9,1 mnkr samtidigt har kostnader för lån minskat med 5,8 mnkr, vilket förklaras av den minskade låneskulden.

För 2013 uppfylls samtliga finansiella mål. När det gäller måluppfyllelsen för de övergripande verksamhetsmålen så har dessa inte uppfyllts, då tio av sexton delmål har uppfyllts delvis eller inte alls. Ett av verksamhetsmålen uppfylls utifrån God ekonomisk hushållning.

Kommunens styrning utgår från balanserad styrning. I årsredovisningen redogörs för måluppfyllelsen för perspektiven medborgare, medarbetare, hållbar samhällsutveckling, ekonomi och internationellt. Behov finns att förtydliga mål och förbättra mätbarheten i måluppfyllelsen.

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 29 januari 2013, § 2, i enlighet med kommunens internkontrollreglemente, beslutade att uppdra åt samtliga nämnder att genomföra internkontroll 2013 avseende ”skattekontroll av leverantörer” och ”Svinn – stöld eller olovligt nyttjande av tillgångar”.

Till kommunstyrelsens sammanträde i januari 2014 presenterades en uppföljning av den interna kontrollen för år 2013. Tre nämnder, kommunstyrelsen, bygg- och miljönämnden och individ- och familjeomsorgsnämnden, hade, i tid, lämnat rapport avseende resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen inom nämnden/ kommunstyrelsen. Dessa nämnder har genomfört intern kontroll

efter de kontrollplaner som fastställts för respektive nämnd, och godkänt de rapporterna som inkommit. Arbetsmarknads- och trafiknämnden, kunskapsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har därefter lämnat rapport till kommunstyrelsen över genomförd intern kontroll under år 2013.

Vi noterar att kommunstyrelsen anser att det är av stor vikt att den interna kontrollen utövas och fungerar samt att rapportering sker i enlighet med fastställt reglemente.

Med anledning av rapporterna beslutade kommunstyrelsen att dels uppdra åt de nämnder som ej rapporterat uppföljningen av intern kontroll för 2013 att snarast, dock senast 31 mars 2014, inkomma med rapport till kommunstyrelsen, och dels att uppdra åt de nämnder som konstaterat avvikelser mot rutiner att rapportera vidtagna åtgärder.

Vi bedömer att ett aktivt arbete i enlighet med reglementet skett under 2013.

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 resultatet är förenligt med de finansiella mål om god ekonomisk hushållning som följs upp i årsredovisningen.

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 den finansiella måluppfyllelsen är tillfredsställande med anledning av att samtliga mål uppfylls för året.

Vi bedömer verksamhetsmålen uppfyllelse som svag. Ett av verksamhetsmålen uppfylls utifrån God ekonomisk hushållning.

Vi bedömer vidare att årsredovisningen i allt väsentligt uppfyller kraven på rättvisande räkenskaper och är upprättad enligt god redovisningssed. Undantag för rättvisande räkenskaper finns för klassificering av finansiella anläggningstillgångar och långfristiga skulder.

3.4 Granskning av delårsrapport

Granskning har skett av upprättad delårsrapport per 2013-08-31.

Resultatet för perioden är positivt med 47,4 mnkr (fg år 76,0 mnkr), vilket är 28,6 mnkr sämre än motsvarande period föregående år. Prognosen för helåret pekar mot ett positivt resultat om 20,2 mnkr.

I det prognostiserat resultatet ingår en återbetalning från AFA om 35,7 mnkr. Bedömningen i delårsrapporten är att balanskravet kommer att uppfyllas för år 2013.

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

- Att delårsrapporten ger en rättvisande bild med undantag för avvikelser som beskrivs i redovisningsprinciperna.
- Att delårsrapporten är upprättad i enlighet med lagens krav och god redovisningssed i övrigt.
- Att det finns förutsättningar att det finansiella resultatmålet kommer att uppfyllas för året.
- Att det finansiella målet att bedriva nämndernas verksamhet inom tilldelade ekonomiska ramar inte bedöms uppfyllas för året.
- Att för av fullmäktige beslutade verksamhetsmål, avseende god ekonomisk hushållning, prognostiseras två 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, Hållbart samhälle, Ekonomi och Internationellt) bedöms inget perspektiv uppfyllas i sin helhet. Inom respektive perspektiv uppfylls dock enskilda mål.
- Att nämndernas nettokostnader gentemot budget 2013 prognostiserar ett underskott med 24,0 mnkr. Vi menar att det är av största vikt att den av kommunfullmäktige fastställda budgeten hålls.
- Exkluderas den förväntade intäkten från AFA, +35,7 mnkr, skulle kommunens resultat vara negativt.
- Att det av verksamhetsberättelserna tydligare behöver redogöras för planerade och genomförda åtgärder för att hålla budget.

3.5 Granskning av kunskapsnämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamhet och ekonomi (ansvarsutövande)

En fördjupad granskning av kunskapsnämndens ansvarsutövande har genomförts. Granskningens metod bestod av tre delar; intervjuer, analys av styr- och uppföljningsdokument samt en enkät till nämndens ledamöter som tog upp frågor avseende fyra områden som är viktiga för att möjliggöra en effektiv styrning; **mål och uppdrag, uppföljning och rapportering, resultat samt arbetssätt och arbetsformer.**

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att de flesta ledamöter som besvarat revisionens enkät anser att de har tillräcklig kunskap och kännedom om sitt uppdrag och ansvar enligt reglemente, policys, riktlinjer, program, planer samt gällande lagstiftning vilket är positivt då detta utgör grunden

och är väsentligt för nämnders styrning av verksamheten. Det är även positivt att granskningen visar att det är ett i huvudsak tillfredsställande diskussionsklimat i nämnden samt att ledamöterna vågar framföra sina synpunkter på sammanträdena.

Vår sammanfattande bedömning efter genomförd granskning är att kunskapsnämndens ansvarsutövande delvis är tillfredsställande.

Vi grundar vår bedömning bland annat på

- att kunskapsnämnden bör fastställa mål för all verksamhet inom nämndens ansvarsområde så att styrbarheten ökar. Vidare indikerar enkätsvaren att mätbara mål för ekonomi är ett utvecklingsområde
- att enkätsvaren indikerar att arbetet med intern kontroll behöver omfatta genomförande av en årlig risk- och väsentlighetsanalys för att identifiera hot avseende ekonomi, måluppfyllelse samt regelefterlevnad
- att rapportering av måluppfyllelse, diskussion och analys av uppföljningen av målen samt uppföljning av den interna kontrollen kan utvecklas
- att kunskapsnämndens resultat inte är tillfredsställande. Detta gäller både verksamhet och ekonomi men det är i synnerhet det ekonomiska resultatet som i hög grad avviker från nämndens tilldelade budgetram
- att de åtgärder som genomförts under 2012 inte har medfört en ekonomi i balans och att de därför inte varit tillräckliga

Det har framkommit i intervjuerna samt i svaren i enkäten att nämnden inte anser att de fått tillräckliga och tillförlitliga underlag från tjänstemännen inför fattande av beslut, vilket är allvarligt utifrån nämndens ansvar och styrbarhet. Det är viktigt inför det fortsatta arbetet med att få en ekonomi i balans samt en ökad kvalitet i verksamheten att nämndens ledamöter känner trygghet i de underlag de får från tjänstemännen. Det är även nämndens ansvar att efterfråga alternativa underlag samt tillräcklig information före fattande av beslut.

Vår bedömning är att kunskapsnämnden fortsättningsvis aktivt behöver styra, följa upp och kontrollera verksamhet och ekonomi. Vi bedömer även att nämnden behöver analysera styrningens effekter och konsekvenser i verksamheten för att långsiktigt säkerställa en ändamålsenlig och effektiv verksamhet.

3.6 Granskning av kommunstyrelsens styrning, samordning och uppsikt

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att kommunstyrelsen har delvis de instrument som fordras för att styra, följa upp och ha uppsikt över all verksamhet. Styrmodellen med ”Balansrad

styrning” har medfört att kommunstyrelsen av förvaltningarna upplevs mer tydlig i styrdialogen. Införandeprocessen fortgår, under detta år även med en workshop i kommunfullmäktige. Det finns en medvetenhet hos ansvariga om att formerna för uppsikten behöver förbättras, främst genom att kommunstyrelsen utvecklar dokumentationen av dialoger med nämnderna. Vidare har kommunstyrelsen i ökad utsträckning fört frågor och informationer om utfall i uppföljning vidare till kommunfullmäktige i större utsträckning än tidigare. Rapporteringen från nämnderna anses ha en tillfredsställande omfattning och innehåll. Det är dock en stor andel av de svarande i alla målgrupperna som anser att det finns brister i kommunstyrelsens analys av rapporteringen och/eller i återkopplingen till nämnden. Rapporteringen från bolagen kanaliseras till stor del via Sandviken Stadshus AB, vilket överensstämmer med rollfördelningen enligt företagspolicyn. Av vår enkätundersökning framgår dock att en stor del av kommunstyrelsens ledamöter upplever att man inte har likvärdig tillgång på information. Vidare har vi i granskningen noterat ett förbättrat samarbetsklimat i kommunstyrelsen.

Vår sammanfattande bedömning efter genomförd granskning är att kommunstyrelsens samordning och uppsikt över nämndernas och företagens verksamhet delvis är ändamålsenlig och tillräcklig. Vi har identifierat områden som behöver utvecklas och förstärkas.

För att utveckla och säkerställa en ändamålsenlig och tillräcklig uppsikt och samordning behöver kommunstyrelsen:

- Utveckla styrmodellen vidare, främst när det gäller kopplingen till ”Gemensamma planeringsförutsättningar” och tillämpningen i bolagssfären, samt när det gäller omvärldsperspektivet.
- Analysera rapporteringen från nämnderna och SSAB i större utsträckning och återkoppla för att förbättra styrrelationen.
- Utveckla rapporteringen till kommunstyrelsen från bolagssfären via SSAB.
- Förbättra beslutsunderlaget till kommunstyrelsen i andra frågor än de ekonomiska.
- Följa upp ägardirektiven mer systematiskt genom rapporteringen från moderbolaget. Ett arbete pågår med att se över bolagsordningar, ägardirektiv och företagspolicy, och anpassa dem till ny lagstiftning.
- Förtydliga roller och ansvar mellan politiker och tjänstemän. Det är här viktigt med en dialog om roller, ansvar och förväntningar på varandra, samt att klargöra förvaltningens roll i förhållande till den politiska oppositionen.
- Enkätsvaren indikerar att fördelning av ansvar samt samverkan mellan nämnder och kommunstyrelsen behöver diskuteras och utvecklas. Det kan exempelvis hanteras i pågående översyn av den politiska organisationen.

- Internkontrollarbetet är en viktig del av kommunstyrelsens uppgifter där det inte bör finnas skilda meningar om graden av aktivitet. Därför behöver rutinerna för detta arbete ses över och förankras.

3.7 Granskning av effektivitet i kommunens fastighetsförvaltning

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att utifrån kommunens uppdrag till Sandvikenhus AB träffar kommunstyrelsens ordförande och den tekniske chefen bolagets ordförande och vd minst en gång per år. Idag genomförs enligt uppgift två träffar per år. Däremot sker inte någon löpande eller periodisk information om fastighetsförvaltningen under verksamhetsåret till kommunstyrelsen. Någon systematiserad uppföljning sker inte under året och information om hur fastighetsförvaltningen har utvecklats finns inte beskriven i kommunens årsredovisning. Vidare visar granskningen att kommunen inte har någon ekonomisk redovisning varken av resultat eller av prognos inom fastighetsförvaltningen på övergripande nivå under löpande verksamhetsår. Information om resultatet i fastighetsförvaltningen levereras från Sandvikenhus AB till kommunen efter avslutat verksamhetsår. Koppling mellan budgetprocessen på detaljerad nivå, som hanteras av Sandvikenhus AB och processen på övergripande nivå saknas. Den dagliga relationen och kontakterna mellan kommunen och Sandvikenhus AB fungerar bra, enligt de intervjuade. Man har återkommande, månatliga träffar där åtgärder redovisas och diskuteras. Åtgärderna tenderar dock att vara avhjälpande och akuta. Enligt uppgift finns inga underhållsplaner för kommunens fastigheter. Detta måste betraktas som en stor brist som, i värsta fall, kan komma att påverka kommunens förmögenhet i form av fastigheter på ett negativt sätt. En långsiktig, strategisk syn på utvecklingen av kommunens fastighetsbestånd tycks inte finnas.

Nedan lämnas ett antal förslag till förbättringar för att utveckla och säkerställa en effektiv fastighetsförvaltning:

- **Styrning, uppföljning och samordning av fastighetsförvaltningen på en strategisk nivå bör utvecklas.** Sett till den betydelse fastighetsförvaltningen har både vad avser kommunens ekonomi och förvaltningarnas förutsättningar för att bedriva verksamhet är vår bedömning att såväl rutiner för styrningen som uppföljningen på såväl strategisk som detaljnivå bör utvecklas.
- **Utveckla budgetprocessen samt metoder för att ta fram nivån på internhyran.** Vi bedömer att det är av yttersta vikt att man skapar en budgetprocess med deltagande såväl från de som har detaljkunskaper om fastighetsbeståndet och behoven av skötsel och underhåll som från de som nyttjar lokaler för verksamhet och de som på en strategisk nivå ansvarar för fastighetsförvaltningen. Underlaget för fastställande av internhyran baseras på gamla uppgifter och bör kunna utvecklas.
- **Prioritera arbetet med att skapa underhållsplaner för fastigheterna och att ta fram en lokalförsörjningsplan för kommunens verksamheter.** Vi bedömer att en balanserad planering med en långsiktig horisont utgör grunden för en god fastighetsförvaltning.

- **Rutinerna avseende Tekniska kontorets ekonomihandläggning bör säkerställas.** I samband med vår granskning har vi iakttagit att det finns en sårbarhet i ekonomihandläggningen.

3.8 Förstudie kundtjänstfunktionen inom Sandviken Energi AB och Sandvikenhus AB

Förstudien skall utgöra ett underlag för revisorerna i deras riskbedömning och bedömning om huruvida det finns ett behov av en fördjupad granskning inom området.

Efter genomförd förstudie är vår bedömning att det till stor del saknas förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig kundtjänst. Vi baserar bedömningen på att det har noterats följande brister:

- övergripande styrdokument saknas i stort för de befintliga kundtjänsterna
- dokumenterade rutiner för verksamheten saknas i SHAB
- avsaknad av rutiner för prioritering av ärenden i vissa av enheterna
- de ärendehanteringssystem som finns underlättar inte möjligheterna att följa ärendena för kunden och därmed försvåras återkoppling till kunden
- sårbarhet i kundtjänstfunktionen på grund av få personer på varje position

Vi bedömer att styrelsen i respektive bolag bör säkerställa att de förändringar som planeras i bolagens kundtjänst ger förutsättningar för att bedriva verksamheten effektivt och ändamålsenligt.

De båda bolagen planerar stora förändringar av kundtjänstfunktionen under 2013 vilket vi bedömer kan skapa goda förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv kundtjänst om de genomförs enligt plan. Införandet av strukturerade kösystem, nya arbetssätt i kundtjänstfunktionen och dokumentation av rutiner är viktiga förutsättningar för effektivitet och ändamålsenlighet.

3.9 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.

3.10 Granskning av kommunens bolag

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

Granskningen har varit inriktad på att översiktligt bedöma rutiner för att styra, följa upp och kontrollera verksamheten. För specifika noteringar per bolag se respektive granskningsrapport.

3.11 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.