

Kommunfullmäktige

REVISIONSBERÄTTELSE FÖR ÅR 2015

Vi har granskat kommunstyrelsens och nämndernas verksamhet under år 2015, samt genom utsedda lekmannarevisorer även de aktiebolag som kommunen är engagerad i. Granskningen har utförts enligt kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente.

Granskningen har haft den omfattning och inriktning samt givit det resultat som redovisas i revisorernas redogörelse och övriga till berättelsen fogade bilagor.

Kommunplanen innehåller mål för god ekonomisk hushållning, utifrån både ett verksamhetsmässigt och finansiellt perspektiv. Vi bedömer att det sammantagna resultatet i stort är förenligt med god ekonomisk hushållning, men ett observandum i sammanhanget är att de finansiella målen inte har uppnåtts. Det ekonomiska resultatet uppfyller dock det lagstadgade balanskravet.

Vi tillstyrker att:

- Kommunstyrelsen och övriga nämnder samt de enskilda förtroendevalda i dessa organ beviljas ansvarsfrihet.
- Kommunens årsredovisning godkänns.

Tyresö 2016-04-13


Claes-Göran Enman

 
Bengt Verlestam Birgitta Nådell


Sven A. Svennberg


Sven Bergström

Till revisionsberättelsen hör bilagorna:

Revisorernas redogörelse (bil 1)

De sakkunnigas rapporter i olika granskningar (bil 2-11)

Lekmannarevisorns granskningsrapporter (bil 12)

REVISORERNAS REDOGÖRELSE FÖR ÅR 2015

1 ALLMÄNT

Vi har under året genomfört vår granskning i enlighet med kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet samt fastställt revisionsreglemente. PwC har biträtt oss i årets granskningsarbete.

Förutom granskning av kommunstyrelsens och nämndernas verksamhet har granskning även skett av kommunens helägda bolag via av kommunfullmäktige utsedda lekmannarevisorer.

Vidare har Södertörns överförmyndarnämnd granskats, som är en s k gemensam nämnd, där Haninge är värdkommun.

2 INRIKTNING OCH OMFATTNING

Målsättningen med revisionsarbetet är att främja ändamålsenlighet, effektivitet, rättvisande räkenskaper och god intern kontroll. Utifrån denna målsättning utarbetas revisionsplanen, som innehåller granskningar inom förvaltnings- och redovisningsrevision.

Revisionsarbetet domineras av förvaltningsrevisionella granskningar (fördjupade revisionsprojekt), dvs verksamhetsinriktade granskningar inom olika väsentliga områden. Granskningsinsatserna syftar till att ge impulser till en effektivisering av verksamheten samt öka ändamålsenligheten.

Vidare görs granskningar inom redovisningsrevision i form av olika system och redovisningsrutiner, intern kontroll, delårsrapport och årsredovisning. Dessa insatser syftar till att främja rättvisande räkenskaper och god intern kontroll. Resurser avsätts även för granskning av styrelsen och nämndernas ansvarsutövande, sammanträden, planering och administration.

Som underlag för revisionsplaneringen har en övergripande väsentlighets- och riskanalys genomförts. Utifrån denna analys har vi prioriterat olika granskningsinsatser och sammanställt dessa i en revisionsplan för 2015, som diskuterats och stämts av med kommunfullmäktiges presidium 2015-02-11.

Projektplaner för samtliga projekt i revisionsplanen har utarbetats, innehållande bl a bakgrund, revisionsfråga, kontrollmål, revisionskriterier, metod, avgränsning och budget.

3 RESULTAT

3.1 Allmänt

Fastställd revisionsplan för 2015 har genomförts inom den ekonomiska ram som kommunfullmäktige fastställt.

De synpunkter som lämnats i anslutning till olika granskningar under året bedöms i allt väsentligt ha beaktats av nämnder och förvaltningar. Uppföljning kommer att ske av vissa granskningar under 2016.

3.2 Ansvarsutövning

I kommunallagen stadgas bl a att revisorerna årligen ska granska all verksamhet inom styrelsens och nämndernas verksamhetsområden. I och med detta har vi genomfört en granskning av styrelsens och nämndernas ansvarsutövning, dvs hur de styr, följer upp och kontrollerar verksamheten. Inom ramen för denna granskning har vi sammanträffat med samtliga nämndpresidier och förvaltningsledningar, för att bl a diskutera det ekonomiska och verksamhetsmässiga resultatet för 2015.

De utvecklingsområden som identifierats vid granskningen har diskuterats vid slutrevisionen och de träffar med nämndpresidier och förvaltningsledningar som genomförts under mars 2016. Dessa områden, som gäller en eller flera av facknämnderna, är bl a:

- Nämndmålen, graden av måluppfyllelse och stringensen i mätningen
- Analys av orsaker till redovisade budgetavvikelser och genomförda åtgärder för att undvika underskott
- Prognossäkerhet

Vi bedömer att verksamhetsberättelserna är utformade i enlighet med kommunens generella anvisningar samt i allt väsentligt ger en rättvisande bild av utfallet för de olika verksamhetsområdena i förhållande till kommunfullmäktiges budget och uppdrag. Mall för nämndens verksamhetsberättelse har utarbetats, vilket gör att verksamhetsberättelserna numera är mer enhetligt utformade än tidigare. Verksamhetsberättelsernas omfattning, layout och överskådlighet är dock fortfarande ett utvecklingsområde.

Av KL framgår att kommunfullmäktige beslutar om omfattningen av nämndernas redovisning och formerna för den. Kommunfullmäktige har tidigare fastställt redovisningsföreskrifter som reglerar vissa områden inom internredovisningen samt ekonomiska regler för resultatenheter inkl ett redovisningsreglemente. Ovanstående regler har uppdaterats och ingår numera i kommunens ekonomihandbok, som numera även är tillgänglig på kommunens intranät. Vidare innehåller kommunplanen bl a regler kring uppföljning av mål, ekonomi och kvalitetsgarantier.

Av samtliga nämndmålen anges 35 av 55 mål helt eller delvis uppnådda (65,2 %) för 2015. Måluppfyllelsen per nämnd, utifrån andelen helt eller delvis uppfyllda mål, varierar inom intervallet 50,0 % till 73,3 %. Vi bedömer att nämnderna i huvudsak har redovisat sin måluppfyllelse på ett tillfredställande sätt, även om tydligheten i redovisningen kan utvecklas för olika verksamhetsområden, t ex genom att konsekvent använda den sk trafikljusmodellen.

Det är endast gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden som har klarat att hålla den av kommunfullmäktige fastställda budgetramen för 2015. Sammantaget redovisar nämnderna ett underskott gentemot budget på 37,9 mnkr. Vi kan konstatera att för samtliga år under perioden 2010 till 2015 har nämndernas sammantagna verksamhet genererat underskott, som för perioden uppgår till totalt 225,3 mnkr. Detta visar på en grundläggande ekonomisk obalans i nämndernas verksamhet över tid.

Sammantaget innebär ovanstående att den kommunövergripande ekonomistyrningen ytterligare behöver utvecklas via en ändamålsenlig resursfördelning, effektiviseringar i verksamheterna samt säkerställandet av realistiska budgetförutsättningar och en god budgetföljksamhet.

Utifrån vad som konstaterades vid förra årets granskning kring socialnämndens ansvarsutövande bedömer vi att ekonomistyrningen har förbättrats under 2015. Månatliga volymuppföljningar kopplat till ekonomin är fortfarande ett utvecklingsområde, som enligt uppgift kommer att prioriteras under 2016.

Samtliga nämnder har enligt kommunplanen följt upp sin ekonomi vid minst sex olika tillfällen under 2015. Nämnder med prognostiserade underskott har även tagit fram åtgärdsplaner, i enlighet med givna uppdrag från kommunstyrelsen. De uppdrag som lämnats i kommunplanen har vidare redovisats av nämnderna på ett tillfredsställande sätt, både när det gäller kommunövergripande uppdrag och uppdrag per verksamhetsområde.

Utifrån sin uppsiktsplikt har kommunstyrelsen, förutom delårsrapporterna, även erhållit kommunövergripande ekonomisk rapporter per juli och oktober 2015. Som ett komplement till den reguljära ekonomiska uppföljningen har ekonomichefen även under 2015 lämnat sju dokumenterade rapporter till kommunstyrelsen över händelser och risker som påverkar kommunens ekonomi.

3.3 Årsredovisning och delårsrapport

Efter genomförd granskning bedömer vi att årsredovisningen redogör för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen. Vår bedömning är även att årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad enligt

lag, normer och i övrigt enligt god redovisningssed, utom vad gäller följsamheten till vissa av RKR:s¹ rekommendationer.

Vi bedömer vidare att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande. Vi har dock svårt att uttala oss om substansen i anläggningsredovisningen då kommunen själv inte gör någon fysisk inventering av tillgångarna eller stämmer av mot externa register. I den verifiering som gjordes i den fördjupade granskningen av anläggningsredovisningen under 2014 har vi inte funnit något som tyder på att det finns väsentliga fel i bokföring och i anläggningsregister.

Balanskravet har uppfyllts för 2015. Det justerade resultatet utifrån balanskravsavstämningen uppgår till 14,8 mnkr, vilket är lika med årets resultat då inga realisationsvinster från försäljning av anläggningstillgångar finns att ta hänsyn till.

Kommunplanen innehåller totalt 18 mål för god ekonomisk hushållning, utifrån både ett verksamhetsmässigt och finansiellt perspektiv. Vår sammanfattande bedömning är att det sammantagna resultatet i stort är förenligt med god ekonomisk hushållning, men ett observandum i sammanhanget är att inget av de tre finansiella målen har uppnåtts. Det är oroande att kommunen under de senaste åren har haft en ekonomisk obalans i nämndernas samlade verksamhet. Detta inte minst mot bakgrund av den omfattande investeringsnivå som är beslutad i kommunplan 2015-2018.

Mot ovanstående bakgrund är det viktigt att uppnå ekonomisk balans i nämndernas samlade verksamhet för att skapa utrymme för att finansiera den framtida höga investeringsnivån. I detta sammanhang är det även viktigt att säkerställa en fungerande investerings- och lokalförsörjningsprocess.

Under 2014 genomförde vi en granskning av kommunens styrmodell och i detta sammanhang konstaterades bl a att målstyrningsprocessen inte var tillfredsställande. Vi kan dock konstatera att åtgärder med anledning av detta har vidtagits i kommunplan 2015-2018, bl a i form av att antalet kommunövergripande mål minskats och konkretiserats. Till de olika verksamhetsområdena i kommunplanen anges numera särskilda uppdrag samt nyckeltal och/eller indikatorer som ska följas upp. Detta i syfte att öka tydligheten och stringensen i mätningen av måluppfyllelsen samt betona nämndernas ansvar i målstyrningsprocessen. Även om tydligheten i beskrivningen av måluppfyllelsen har förbättrats, bedöms detta fortfarande vara ett utvecklingsområde.

Revisionsrapport över granskning av årsredovisning inkl ansvarsutövande har överlämnats för kännedom till kommunstyrelsen.

¹ Rådet för kommunal redovisning.

En översiktlig granskning har skett av delårsrapporten. Efter genomförd granskning bedömer vi att delårsrapporten är upprättad i enlighet med kommunala redovisningslagen och god redovisningssed.

Revisionsrapporten över granskning av delårsrapport har överlämnats för kännedom till kommunstyrelsen. Ett yttrande kring delårsrapporten har vidare överlämnats till kommunfullmäktige, utifrån gällande regler kring revisorernas bedömning av god ekonomisk hushållning.

3.4 Riskhantering och intern kontroll

I samband med granskningen av ansvarsutövande har vi närmare följt upp statusen på riskhantering och intern kontroll, utifrån regelverk, fastställda planer och dess återrapportering.

Kommunstyrelsen beslutade 2013-08-27 att fastställa nya och mer ändamålsenliga riktlinjer för riskhantering och intern kontroll, enligt momenten riskinventering, riskanalys, riskhantering, kontrollplan, genomförande av kontrollaktiviteter och återrapportering av genomförda åtgärder. Analogt med detta har kommunfullmäktige 2013-09-12 beslutat att komplettera det gemensamma nämndreglementet med ansvar för riskhantering och intern kontroll. Riktlinjerna för riskhantering och intern kontroll har vidare uppdaterats under året och delgavs kommunstyrelsen 2015-04-21.

Respektive nämnds riskhanterings- och kontrollplan ska fr o m 2014 ingå i nämndplanen och återredovisas i samband med verksamhetsberättelsen, enligt det fastställda regelverket. Vi kan konstatera att samtliga nämnder inkl kommunstyrelsen har utarbetat en riskhanterings- och kontrollplan för 2015 samt även fått en återrapportering av genomförd plan i verksamhetsberättelsen.

Resultatet av genomförd granskning av riskhantering och intern kontroll har diskuterats på de nämndvisa sammanträffandena, utifrån utfall och följsamhet till nya riktlinjer för riskhantering och intern kontroll.

Granskningsresultatet finns dokumenterat i revisionsrapporten över granskningen av årsredovisningen, under rubriken nämndernas verksamhetsberättelser (riskhantering och intern kontroll).

3.5 System och rutiner

Leverantörsreskontra

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att rutinerna avseende leverantörsreskontra inte i alla delar är ändamålsenliga och säkerställer därför inte en tillräcklig intern kontroll. Av de fem kontrollmålen som granskats bedöms tre uppfylla, ett delvis uppfyllt och ett inte uppfyllt.

I syfte att stärka den interna kontrollen rekommenderar vi:

- Att säkerställa att attestreglementet efterlevs av samtliga nämnder, innebärande bl a att nämnderna tar fram aktuella förteckningar över utsedda attestanter med beloppsnivåer, samt ser över samtliga nuvarande beslutsattestbehörigheter i ekonomisystemet. Detta i avsikt att säkerställa att behörigheter och beloppsgränsen inom Kommunledningskontoret och nämnderna är enhetliga.
- Att införa en dubbelkontroll i samband med upplägg av behörigheter i systemet, dvs att någon annan utöver systemförvaltaren kontrollerar att ändringar har blivit korrekta i systemet samt dokumenterar denna kontroll.
- Att säkerställa att historiska beloppsgränser i systemet sparas för att bl a underlätta en senare kontroll. Vidare behöver loggas regelbundet tas ut ur systemet.
- Att samtliga utförda kontroller vid upplägg av leverantörer dokumenteras.

Under granskningen har framkommit att kommunen planerar att se över attestreglementet i samband med införande av E-handelsystem under 2016. Mot bakgrund av detta och granskningsresultatet aktualiseras behovet av att framledes göra en uppföljande granskning av kommunens rutiner inom området, för att därigenom säkerställa att utvecklingsarbetet genomförts samt att en ändamålsenlig hantering av leverantörsreskontran tillskapats.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till kommunstyrelsen.

Kundfakturerings- och äldreomsorgsavgifter

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att den interna kontrollen avseende system och rutiner för fakturerings- och äldreomsorgsavgifter² i stort är tillräcklig. Bedömningen görs utifrån att tre av de sex granskade kontrollmålen är uppfyllda och övriga tre av kontrollmålen är delvis uppfyllda.

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer för att ytterligare utveckla den interna kontrollen:

- Dokumentera avgiftshandläggarnas arbetsprocess, där ansvarsroller och väsentliga kontroller framgår i avsikt att säkerställa en ändamålsenlig hantering av kundfakturer. I dokumentationen behöver även ingå regler kring närståendetransaktioner och kontroll av ansökningar som sker i samband med inflyttning till kommunen. Det senare på grund av att dessa innebär en förhöjd risk i jämförelse med övriga ansökningar.

² Avgifter till förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem.

- Se över förvaltningens verksamhetssystem och undersök möjligheten att utveckla detta så att det signalerar om ett hushåll består av fler än en vuxen inneboende. Enligt uppgift finns en modul, Sambo Kontroll, som kan installeras i verksamhetssystemet. Detta i avsikt att minska risken för att hushållets totala inkomst inte uppges i systemet och därmed för låg avgift faktureras.
- Inför en rutin för beloppsmässig avstämning mellan försystemet Extens och ekonomisystemet EDP Future samt dokumentera denna rutin.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att den interna kontrollen avseende system och rutiner för fakturering av äldreomsorgsavgifter i stort är tillräcklig. Bedömningen görs utifrån att tre av de sex granskade kontrollmålen är uppfyllda och övriga tre av kontrollmålen är delvis uppfyllda.

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer för att ytterligare utveckla den interna kontrollen:

- Dokumentera avgiftshandläggarnas arbetsprocess, där ansvarsroller och väsentliga kontroller framgår i avsikt att säkerställa en ändamålsenlig hantering av kundfakturer. I dokumentationen behöver även ingå regler kring närståendetransaktioner.
- Dokumentera och spara den månatliga avstämningen som sker mellan verksamhetssystemet Treserva och ekonomisystemet EDB Future.
- Inför en rutin för att följa upp boendeuppgifter från Pensionsmyndigheten gentemot brukarens inrapporterade uppgifter. Avsikten med detta är att minska risken för att brukare faktureras fel avgift. Det primära ansvaret ligger dock på brukaren att uppdatera när dennes förhållanden förändras.
- Specificera fakturorna med antal utförda insatser. Detta i avsikt att underlätta för brukare att bedöma riktigheten i sina fakturor.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden, samt för kännedom till kommunstyrelsen.

3.6 Fördjupande revisionsprojekt

Styrning och kontroll i samband med omvandlingen av Norra Tyresö centrum

Utifrån den översiktliga granskning som skett av hittills genomförda faser i omvandlingen av Norra Tyresö centrum är vår bedömning att processen i huvudsak är effektiv och ändamålsenlig. Omvandlingen är dock ännu i sin linda och arbetet

kommer att pågå under ett tiotal år varvid det inte går att uttala sig om projektet som helhet.

Ett antal områden/punkter har dock identifierats där vi lämnar förslag på åtgärder (rekommendationer) som bör beaktas i det fortsatta arbetet i syfte att skapa större tydlighet mellan kommunen och externa motparter.

Vi har tagit del av upprättad masterbudget, där investeringsbeslut, kostnader och intäkter och de årtal dessa inträffar samt statusen för investeringen framgår. Dock är den nya ishallen inte med på listan. Orsaken till detta anges vara att beslut om genomförande av ishallen inte vid granskningstillfället var fattat pga att placeringen av ishallen inom centrumområdet har blivit ifrågasatt.

Det finns en styrgrupp som arbetar självständigt för att driva projektet i mål. En relevant frågeställning utifrån detta är var totalbedömningen avseende kostnader, avvikelser och leveranstider sker kring de 22 olika delprojekten som omfattas av omvandlingen av Norra Tyresö centrum. Det får oss även att ställa frågan om vem som ansvarar för att hålla ihop och samordna hela projektet och när, hur och i vilken form detta sker.

Det är vanligt att kraftiga förseningar och fördyringar uppstår i investeringsprojekt. Det yttersta ansvaret för projektet har beställaren/styrgruppen och när de väl upptäcker problemet ställs frågorna: ”Varför blev det så här?” eller ”Borde vi inte kunnat se det här tidigare?”.

Kommunen behöver ett prognosverktyg för att få tidiga indikationer på om den totala budgeten kommer att räcka i projektet för den nya ishallen och att tidplanen följs. Det behövs en metod där man på ett objektivt sätt kan koppla förbrukade resurser till uppnått resultat, samt via nyckeltal ge tidiga indikationer om projektets slutliga kostnad och leveranstidpunkt.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Höj tilläggsköpeskillningen om upplåtelseformen ändras från hyresrätt till bostadsrätt eller äganderätt. Enligt vår uppfattning är nivå på tilläggsköpeskillningen för låg. Prisskillnaden mellan nya bostadsrättsföreningar och bostadshyreshus är i allmänhet väsentligt högre.
- Markanvisningsavtalen bör vara skriftliga. Problemet med muntliga avtal är att det kan vara svårt att bevisa vad som har avtalats. Bevisbördan ligger hos den part som yrkar på att ett avtal har träffats. Även om kommunen väljer att fortsätta med muntliga markanvisningsavtal så bör avtalen dokumenteras hos kommunen.
- Det bör klarläggas tydligare vilka ålägganden/åtgärder en exploatör är skyldig att bekosta. En exploatör ska inte bekosta byggnader och anlägg-

ningar för sådana verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar att ordna.

- För att hantera eventuella mindre framtida avvikelser på ett för parterna enkelt sätt, ange vilken storlek som köpeskillingen relateras till i markanvisningsavtalet.
- Det behövs en prognosmetod där man på ett objektivet sätt kan koppla förbrukade resurser till uppnått resultat, samt via nyckeltal ge tidiga indikationer om projektets slutliga kostnad och leveranstidpunkt.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till kommunstyrelsen.

Upphandlings- och inköpsverksamheten

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning är att nuvarande organisation med en central upphandlingsenhet som har ett samordnade ansvar inom området är rationell. För att få en förankring av upphandlingsverksamheten i en stor och komplex organisation som en kommun är det viktigt med någon form av kompletterande lokal organisation, t ex upphandlingssamordnare eller olika former av nätverk. Det senare är något som håller på att utvecklas inom kommunen i och med upphandlingsenhetens numera har en samordnade roll i processen.

Vidare kan vi konstatera att upphandlingsenheten har en strategisk placering och roll i den samlade organisationen under kommunstyrelsen. I och med detta bedömer vi att det finns en tydlig koppling mellan den strategiska betydelsen av offentlig upphandling och upphandlingsfrågornas organisatoriska tillhörighet och ställning.

Den personal- och resursmässigt utökade upphandlingsenheten ska numera ansvara för alla upphandlingar i kommunen över den dokumentationspliktiga direktupphandlingsgränsen, och detta ansvar omfattar även entreprenadupphandlingar. Genom att på detta sätt ta ett helhetsgrepp på kommunens samlade upphandlingsverksamhet inkl avtalsuppföljning ökar både transparensen samt förutsättningarna för kvalitetssäkring inom området, vilket är positivt. Detta är även något som har rekommenderats inom ramen för tidigare genomförda granskningar, t ex intern kontroll i byggprocessen samt styrning och uppföljning av avtal.

Det finns i huvudsak ändamålsenliga styrande och stödjande dokument inom verksamhetsområdet, som är anpassade till upphandlingslagstiftningen samt aktuella beloppsgränser för direktupphandling. Delar av dessa dokument är dock inaktuella i och med upphandlingsenhetens utökade ansvarsområde fr o m 2015. En översyn av styrande och stödjande dokument har aktualiserats på grund av detta och det faktum att ett E-handelssystem är upphandlat och ska implementeras i kommunen under 2016.

Vi kan konstatera att kommunstyrelsens reglemente är otydligt avseende styrelsens lednings- och samordningsansvar för den samlade inköps- och upphandlingsverk-samheten.

Vår bedömning är att det inte är ändamålsenligt att kommunen fortfarande använder sig av två olika upphandlingsstöd, i form av E-avrop och Tendsign, vilket även påtalats i en tidigare granskning under 2012. Upphandlingsenheten har dock som målsättning att under 2016 upphandla ett gemensamt upphandlingsstöd och i detta även integrera en webbaserad löpande leverantörskontroll.

Bedömningen är att tecknade ramavtal i stort uppfyller verksamheternas behov av varor och tjänster samt att upphandlingsenheten aktivt arbetar med samverkan via exempelvis de nationella inköpscentralerna när detta anses ändamålsenligt. Detta utifrån en bedömning om det är verksamhetskritiska avtal eller inte.

Vi bedömer att den planering inom upphandlingsområdet, som påbörjades inför verksamhetsåret 2014, är ändamålsenlig. Vår bedömning är även att den kommer att ge en god överblick över kommunens samlade framtida upphandlingsbehov, när den är fullt ut implementerad i verksamheterna och integrerad med kommunens styrprocess. Med en sådan formaliserad planering undviks vidare upphandlingar i form av ”brandkårsuttryckningar”, på grund av bristande planering och framför-hållning samt kvalitetsbrister relaterade till detta.

Det kan konstateras att kommunens beställare har tillgång till relevant information inom upphandlingsområdet, främst via styrande och stödjande dokument, avtalsnytt och avtalsdatabasen. Den senare är för närvarande föremål för en översyn, med avseende på sökbarhet och användarvänlighet.

Bedömningen är att beställarna i normalfallet inte är tillräckligt utbildade för att uppfylla sitt uppdrag. Fortlöpande utbildning inom upphandlings- och inköpsområdet sker dock via upphandlingsenhetens försorg, bland annat inom ramen för introduktion av nya chefer i kommunen. Ovanstående bedömning görs utifrån att det vid granskningstillfället saknas ett digitalt beställningssystem i skarp drift, kopplat till former för formell certifiering av de som ska fungera som beställare i kommunen. Ett sådant system är, som tidigare nämnts, upphandlat och ska implementeras under 2016.

Avsaknad av digitalt beställningssystem och innebörden i nuvarande budgetansvar innebär i praktiken att varje anställd i kommunen är en ”presumtiv inköpare”. I ett sådant system bedöms det inte vara möjligt att säkerställa en tillräcklig intern kontroll när det gäller avtalstrohet. Upphandlat E-handelssystem bedöms dock ge grundförutsättningar framledes för en tillräcklig intern kontroll inom området.

Vår bedömning är att den nya tjänsten som avtalscontroller ger upphandlingsenheten förutsättning för, att i samverkan med förvaltningarna, arbeta med avtalsuppföljning på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. I detta sammanhang är det

även viktigt att betona vikten av avtalsuppföljning inom entreprenadområdet, där underentreprenörer i stor utsträckning förekommer inom vissa branscher.

Vi kan konstatera att upphandling av granskade leverantörer har skett i enlighet med de generella kraven i upphandlingslagstiftningen och kommunens interna regelverk. Grunddokumentationen i granskade upphandlingar är vidare komplett, men brister har uppmärksammats när det gäller anmälan till kommunstyrelsen av fattade tilldelningsbeslut och ramavtal. Protokollsgenomgång visar att detta vidare är en generell brist.

Bristande följsamheten till styrande och stödjande dokument har även konstaterats, när det gäller upprättande av direktupphandlingsrapporter, kravet på att anlita upphandlingsenheten vid direktupphandlingar över dokumentationspliktig beloppssgräns samt förvaltningarnas uppföljning av avtalstrohet.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Överväg vid revidering av kommunstyrelsens reglemente att tydligare betona styrelsens övergripande ledning och samordningsansvar för upphandlingsverksamheten.
- Säkerställ att anmälan av delegationsbeslut inom upphandlingsområdet sker till kommunstyrelsen, enligt gällande delegationsordning.
- Säkerställ även följsamheten kring styrande och stödjande dokument inom området, främst när det gäller rutinen för direktupphandling. Detta sker lämpligtvis inom ramen för aktualiserad översyn och kvalitetssäkring av dessa dokument.
- Komplettera anvisningarna för kommunplanen kring att även redovisa upphandlingsbehovet under perioden och att den strategiska upphandlingsplanen vidare ingår i detta dokument.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till kommunstyrelsen.

Övertagande av viss hälso- och sjukvård inom LSS

Efter genomförd förstudie kan konstateras att vissa risker behöver beaktas inför det fortsatta arbetet, både före, under och efter övertagandet. Sammantaget framkommer risker och utmaningar inom områdena finansiering och rimliga förutsättningar samt roll- och ansvarsfördelning.

Totalt har förstudien genomförts i sju av länets kommuner, vilka innebär att vissa interkommunala jämförelser har kunnat göras.

Revisionsrapporten har överlämnats för kännedom till socialnämnden.

Verkställighet och uppföljning av beslut

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att det i stort finns ändamålsenliga rutiner kring verkställighet och uppföljning av beslut. Nedan utvecklas vår bedömning och i detta sammanhang lämnas även rekommendationer kring att ytterligare utveckla rutinerna.

Vi bedömer att de urvalsmässigt granskade besluten kring lämnade uppdrag i huvudsak har verkställts på det sätt som avsågs vid beslutstillfället. Den enda avvikelser som konstaterats gäller omfattningen på utredningen kring gymnasiets lokalisering, som inte innehåller förslag kring bland annat uppföljning och projektstyrning. Skallkraven i lämnat utredningsuppdrag är dock genomförda. Vi anser att uppföljning och projektstyrning är viktiga frågor och förutsätter därför att dessa hanteras på ett ändamålsenligt sätt längre fram i processen.

Efter översiktlig genomgång av ärendebalanslistor över uppdrag från styrelse och fullmäktige samt urvalsmässig granskning av vissa av dessa uppdrag, kan konstateras att majoriteten av lämnade uppdrag verkställts och återrapporterats inom ett år. Det finns dock fyra uppdrag som lämnats under 2012 och 2013 som ännu inte verkställts och slutgiltigt återrapporterats. Tre av dessa uppdrag har dock delredovisats till uppdragsgivaren och/eller varit föremål för återremittering vid behandling i utskott. Vidare kan vi konstatera att endast för hälften av de granskade uppdragen har vid beslutstillfället angetts förväntad tidpunkt för verkställighet. För de uppdragen där tidsangivelse har angetts framgår detta inte heller av uppdragslistan.

Kommunen har i dagsläget två parallella ärendehanteringssystem. Dessa system är i dagsläget inte integrerade med varandra, vilket innebär ett administrativt merarbete. Det pågår dock ett pilotprojekt i en annan kommun kring att integrera dessa två system, som samhällsbyggnadsförvaltningen aktivt följer. Detta eftersom denna förvaltning, utifrån verksamhetsmässiga skäl, använder ett annat ärendehanteringssystem än övriga förvaltningar i kommunen.

Frekvensen i uppföljningen av lämnade uppdrag bedöms vara tillräcklig till kommunstyrelsen, men inte till kommunfullmäktige som inte erhåller någon formaliserad uppföljning av de uppdrag som de lämnat. Listorna över uppföljning av uppdrag bedöms vidare innehålla tillräckliga uppgifter, förutom att uppdrag som exempelvis fullgjorts sedan den senaste rapporteringen inte alltid redovisas på uppdragslistan samt att var tredje uppdrag enligt senaste upprättad och granskad lista inte har notering i kolumnen planerat klart. Detta gäller bland annat de viktiga uppdragen kring ökad trygghet för barn och ungdom samt förslag till lokalförslagsprocess.

När det gäller uppdrag kring detaljplaneärenden inkl exploatering redovisas dessa inte på ärendebalanslistan över lämnade uppdrag, utan följs upp i särskild ordning.

Vår tidigare granskning av detaljplaneprocessen visar att lämnade planuppdrag följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Vidare kan vi konstatera att uppdrag som lämnas i kommunplanen följs upp inom ramen för kommunens styrprocess och årshjul.

Facknämnderna tillämpar inte systemet med uppdraglistor, vilket bedöms innebära att nämnderna inte säkerställer att erhållna och lämnade uppdrag verkställs och återrapporteras inom rimlig tid.

Lista över ej besvarade motioner delges styrelse och fullmäktige en gång per år, vilken överensstämmer med den frekvens som anges i kommunfullmäktiges arbetsordning. Listorna bedöms innehålla tillräckliga uppgifter. Däremot framgår av senaste listan per januari 2015 att 17 av de 31 motionerna inte var besvarade inom rekommenderad tidsgräns i kommunallagen på ett år. Mot bakgrund av detta har kommunkansliet utarbetat en ny rutin för behandling av motioner, som är daterad 2015-04-28.

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga rutiner för expediering av beslut och vid vår urvalsmässiga granskning har inga avvikelser mot dessa konstaterats.

Avslutningsvis vill vi framhålla att kommunen ligger väl framme när det gäller arbetet kring digitala ärende- och mötesprocesser samt har utarbetat aktuella styrdokument inom området. Detta bland annat i form av en skrivhandledning, ärendehandbok och riktlinjer för synpunktshantering. När det gäller det senare har kommunfullmäktige inte formellt beslutat att införa medborgarförslag, men enligt uppgift har frågan diskuterats i olika sammanhang. Mot den bakgrunden har vi valt att i rapporten redovisa ett alternativt sätt att arbeta med dessa frågor, i form av e-petition. Detta är ett system som tillämpas i ett antal kommuner, bland annat Malmö.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Ange tidpunkt för beräknad återrapportering i högre utsträckning, redan vid kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut om utdelade uppdrag samt i uppdragslistor, än vad som är fallet idag. Detta för att i större utsträckning styra verkställigheten och därmed korta handläggningstiderna.
- Redovisa ärendebalanslistor över uppdrag från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen även till fullmäktige, eftersom vissa av dessa uppdrag lämnats av detta organ.
- Överväg att införa systemet med uppdragslistor även på facknämnds nivå. Att utarbeta ett enhetligt system för detta bedöms ligga inom kommunstyrelsens samordningsansvar.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till kommunstyrelsen.

Boendeplanering

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen och socialnämnden, utifrån sina respektive ansvarsområden, endast till viss del arbetar med planeringsprocessen på ett ändamålsenligt sätt. Orsakerna till detta ligger till största delen utanför socialnämndens ansvarsområde.

Utifrån den dialog vi har haft under granskningen har vissa åtgärder redan påbörjats alternativt planerats in avseende flera av de brister som uppmärksammats. Medvetenheten om och viljan att hantera de utmaningar som finns ger enligt vår bedömning förutsättningar för att driva det fortsatta utvecklingsarbetet. Med hänsyn till detta rekommenderar vi att:

- Se över och säkerställa att kommunens lokalförsörjningsgrupp har representation från de stora lokalanvändarna i kommunen. I detta ligger även att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen i det fortsatta arbetet. Dels inom grupperingen och dels uppdrag och mandat inom den egna verksamheten.
- Säkerställa att kommande lokalstrategi, när den är på plats 2016, ges ett tydligt mandat och ansvar för att leda arbetet framåt. Här avses i korthet att tillsammans med övriga i lokalförsörjningsgruppen bereda och arbeta fram den strategiska lokalförsörjningsplanen på 4-10 år sikt till kommunledningen.
- Verka för optimering av fastigheter där koncernnytta ska vara den ”röda tråden”. Innan beslut tas om nybyggnad ska andra alternativ undersökas. Exempelvis om det finns fastigheter/lokaler i kommunen som kan byggas om och eller anpassas till ett gruppboende.

Även om åtgärder vidtagits alternativt planeras för att hantera de utmaningar som väntar ger granskningen sammantaget en tydlig indikation om att kommunen ligger efter i boendeplaneringen och då särskilt inom äldreomsorgen. Därför bör det avslutningsvis säkerställas en beredskap för att mer kortsiktigt hantera de verksamhetsmässiga och ekonomiska risker som svårigheten att verkställa beslut kan komma att medföra.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till socialnämnden och kommunstyrelsen.

IT-säkerhet i form av internt intrångstest

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen inte uppnår en tillräcklig IT-säkerhet för att minimera risker för obehörigt intrång av en intern aktör. Resultatet av det interna intrångstestet visar vilka potentiella

effekter identifierade brister i processer kring IT-säkerhet medför. Genom bristande rutiner kring säkerhetskfiguration, behörighetskontroll och övervakning når kommunens interna nätverk inte upp till en adekvat IT-säkerhetsnivå avseende skydd mot obehörigt intrång.

Vi rekommenderar kommunen att genomföra en riskanalys samt åtgärdsanalys baserat på de i denna rapport angivna iakttagelserna och rekommendationerna. Fokus bör vara att omgående åtgärda de mest kritiska riskerna för att sedan prioritera resterande iakttagelser.

De åtgärder som genomförs bör revideras och granskas efter införandet för att säkerställa att effekten av åtgärden uppnås. Detta kan exempelvis göras genom analys av utförda åtgärder, nya penetrationstester eller manuella kontroller.

Vi rekommenderar även kommunen att genomföra ett penetrationstest av sitt externa nätverk. Hotbilden som illustreras i dessa tester är en extern hacker som, utan kunskap om kommunens IT-miljö, kartlägger organisationens närvaro på Internet. Fokus är att bryta sig in i intressanta system exponerade på Internet, med det slutliga målet att försöka ta sig in i kommunens interna nätverk.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till kommunstyrelsen.

4 ÖVRIG INFORMATION

I samband med slutrevisionen har årsredovisningen och andra aktuella frågor diskuterats med kommunledningen.

I egenskap av förtroendevalda revisorer har vi fortlöpande under året haft kontakt med företrädare för styrelse och nämnder i kommunen. Detta för att både ge och erhålla väsentlig information. Vår lagreglerade initiativrätt i kommunfullmäktige har däremot inte används i något granskningsärende under året.

Vi har även träffat nämnd- och förvaltningsrepresentanter under året för att diskutera aktuella frågor. Detta har skett inom ramen för granskning av ansvarsutövande.

5 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Enligt kommunallagen ska vi årligen granska all verksamhet inom styrelsens och nämndernas verksamhetsområden. Av förarbetena framgår att omfattningen på insatsen styrs utifrån väsentlighets- och riskperspektiv samt tillgängliga ekonomiska resurser. Om de ekonomiska resurserna bedöms vara otillräckliga för att genomföra uppdraget, i enlighet med god revisionssed, är det vårt ansvar att uppmärksamma kommunfullmäktige på detta förhållande.

Vi bedömer att genomförda granskningsinsatser under året ger ett tillfredställande underlag för vårt ställningstagande i revisionsberättelsen.