



REVISORERNAS REDOGÖRELSE FÖR ÅR 2014

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 utsedd lekmannarevisor.

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 2014, som diskuterats och stämts av med kommunfullmäktiges presidium 2014-01-21.

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

3 RESULTAT

3.1 Allmänt

Fastställd revisionsplan för 2014 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 2015.

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 2014.

De utvecklingsområden som identifierats vid granskningen har diskuterats vid slutrevisionen och de träffar med nämndpresidier och förvaltningsledningar som genomförts under mars 2015. 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

Av samtliga nämndmålen är cirka två av tre mål helt eller delvis uppnådda (65,8 %) för 2014. Måluppfyllelsen utifrån andelen helt eller delvis uppfyllda mål varierar dock kraftigt, från 100,0 % (byggnadsnämnden) till 25,0 % (socialnämnden).

Det är endast kommunstyrelsen samt kultur- och fritidsnämnden som har klarat att hålla den av kommunfullmäktige fastställda budgetramen för 2014. Sammantaget redovisar nämnderna ett underskott gentemot budget på 26,8 mnkr (38,9 mnkr 2013). Detta visar att ekonomistyrningen på kommunövergripande nivå inte i alla delar fungerat på ett tillfredsställande sätt under året, vilket främst gäller inom socialnämndens ansvarsområde. Brister i den kommunövergripande ekonomistyrningen påtalades även vid granskning av 2013 års bokslut.

De beloppsmässigt största underskotten är inom socialnämnden (27,2 mnkr) samt gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden (11,9 mnkr). När det gäller den senare nämnden finns underskottet inom gymnasiet, medan övriga verksamheter har budgetbalans. Inom socialnämnden finns underskott inom samtliga verksamhetsområden. Socialnämndens underskott ska även bedömas utifrån det faktum att nämnden begärde och fick ett tilläggsanslag på 7,5 mnkr beviljat av kommunfullmäktige i samband med behandling av delårsrapport per april.

Kommunfullmäktige beslutade 2014-10-23, i samband med behandling av delårsrapport per augusti, att uppmana nämnderna till ekonomisk återhållsamhet under resten av året för att undvika underskott i bokslut för 2014. Vi kan konstatera att endast kommunstyrelsen samt kultur- och fritidsnämnden redovisar överskott. Kommunfullmäktiges tilläggsdirektiv har inte uppfyllts av övriga nämnder.

Socialnämnden behandlade 2014-11-26 en budgetutfallsprognos per oktober som visade på ett underskott på 33,3 mnkr. Nämnden beslutade att återremittera ärendet för att kvalitetssäkra den ekonomiska redovisningen för 2014. Vi kan konstatera att trots återremitterandet har ingen ytterligare ekonomisk rapportering presenterats för nämnden, utan endast ett slutgiltigt bokslut och en verksamhetsberättelse 2014, som nämnden behandlade 2015-02-25. Däremellan hade nämnden två ordinarie sammanträden. Nämnden hade dock redan 2014-09-24 gett förvaltningsledningen i uppdrag att redovisa åtgärder för att nå en budget i balans för 2015. En redovisning av detta uppdrag lämnades på nämndens sammanträde 2014-11-26.

Nämnderna har ett odelat ansvar för att hålla verksamheten inom den av kommunfullmäktige fastställda ekonomiska ramen. Detta ansvar innebär att löpande hålla sig underrättad om såväl kostnader och intäkter som verksamhetens utveckling.

Samtliga facknämnder har följt upp ekonomin mellan sex till åtta gånger under 2014 inkl de två delårsrapporterna, vilket är en betydligt tätare rapporteringsfrekvens än under 2013. Kommunstyrelsen har även fått en utökad ekonomisk rapportering, jämfört med 2013, utifrån sin uppsiktsplikt över nämndernas verksamhet. Förutom de två delårsrapporterna har ekonomichefen lämnat en ekonomisk rapport vid sju styrelsernas sammanträde under 2014.

Socialnämnden har följt upp ekonomin sju gånger under 2014, vilket innebär att det inte är frekvensen av utan kvaliteten i budgetutfallsprognoserna som varit problemet under 2014. I bokslutsgranskningen för 2013 konstaterade vi att socialnämnden endast följt upp ekonomin tre gånger under året, samt utifrån detta rekommenderades nämnden ta ställning till frekvensen i den ekonomiska rapporteringen, utifrån sitt odelade ansvar för den av fullmäktige tilldelade ekonomiska ramen.

Vi kan konstatera att åtgärder har vidtagits på kommunövergripande nivå under 2014 för att stärka ekonomistyrningen i kommunen, bl a via att fullfölja driftsättningen av beslutsstödssystemet Bestyr, krav på tätare budgetuppföljning samt förtydligande av ansvaret för ekonomistyrningen mellan kommunens centrala ekonomifunktion och förvaltningarna. Den senare åtgärden har dock inte fått genomslag inom socialnämndens verksamhetsområde. Ett exempel på detta är att dåvarande förvaltningsledning i tjänsteutlåtande till samtliga budgetutfallsprognoser till socialnämnden under året påtalat följande: "*Kommunledningskontorets controllers ansvarar för rapporterna och dess innehåll*".

Ovanstående visar att det inte tagits ett helhetsansvar för ekonomi kopplat till verksamhet under året, inom socialnämndens samlade verksamhetsområde. Huvudansvaret för dessa brister ligger hos socialnämnden, men ett ansvar finns även hos kommunstyrelsen när det gäller den kommunövergripande ekonomistyrningen.

Sammantaget bedömer vi att socialnämndens ekonomi- och verksamhetsstyrning inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt under året, vilket resulterat i ett omfattande underskott på 27,2 mnkr som inte kunnat prognostiseras på ett tillförlitligt sätt under året. Underskottet ska även relateras till att nämnden beviljats ett tilläggsanslag på 7,5 mnkr under året av kommunfullmäktige. Vidare har socialnämnden inte kunnat redovisa sitt verksamhetsmässiga resultat på ett tillfredsställande sätt, eftersom måluppfyllelsen endast kunnat anges i verksamhetsberättelsen för tre av de åtta nämndmålen. Orsaken till detta är främst att brukarenkäter inte genomförts i planerad omfattning.

Avslutningsvis bedömer vi att verksamhetsberättelserna är utformade i enlighet med kommunens generella anvisningar samt i allt väsentligt ger en rättvisande bild av verksamhetens utfall i förhållande till kommunfullmäktiges uppdrag. Mallar för nämndernas verksamhetsberättelser har utarbetats, vilket gör att verksamhetsberättelserna numera är mer enhetligt utformade än tidigare.

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 anlägg-

¹ Rådet för kommunal redovisning.

ningsredovisningen under 2014 har vi inte funnit något som tyder på att det finns väsentliga fel i bokföring och i anläggningsregister. Vi uppmanar dock kommunen att vidta relevanta åtgärder med anledning av de i rapporten lämnade rekommendationerna. Vidare förutsätter vi att tillämpning av komponentavskrivning påbörjas under 2015.

Investeringsredovisningen innehåller inga jämförelser med tidigare år. Redovisningen omfattar ingen total kalkyl för respektive investering, årets investeringsutgift om det rör sig om fleråriga projekt samt en prognos för färdigställandet. Detta är en brist och ett utvecklingsområde när det gäller investeringsredovisningens informationsvärde, vilket även har påtalats vid tidigare års granskning.

Vi instämmer i kommunens bedömning av att balanskravet har uppfyllts för 2014. Detta då det justerade resultatet utifrån balanskravet uppgår till 5,7 mnkr, vilket är lika med årets resultat då inga realisationsvinster finns att ta hänsyn till.

Vi bedömer att årets resultat inte uppfyller de finansiella målen för god ekonomisk hushållning, men att god ekonomisk hushållning över tid uppfyllts. Det är dock oroande att kommunen under de senare åren har haft en ekonomisk obalans i nämndernas samlade verksamhet. Detta inte minst mot bakgrund av den omfattande investeringsnivån som är beslutad i kommunplan 2015-2018.

I årsredovisningen görs en samlad bedömning kring god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv, utifrån utfallet av kommunövergripande mål samt mål för verksamheter. Det kommenteras i förvaltningsberättelsen att kommunen växer och ambitionsnivån är hög, vilket kan ha bidragit till och endast 60 % av målen uppfyllts helt eller delvis. Den sammanfattande bedömningen, som görs i förvaltningsberättelsen, är dock att kommunens verksamhet bedrivits på ett sätt som är förenligt med god ekonomisk hushållning. Vi delar i huvudsak denna bedömning och vårt ställningstagande grundar sig på en sammanvägning av redovisat utfall av kommunövergripande mål, mål för olika verksamheter, nämndmål samt kvalitet i korthet ur ett interkommunalt perspektiv.

Kommunplanen innehåller både finansiella mål och verksamhetsmål som har bäring på god ekonomisk hushållning. Vår sammanfattande bedömning är att ekonomiskt och verksamhetsmässigt resultatet över tid i stort är förenligt med god ekonomisk hushållning, men att ett observandum är i sammanhanget är behovet av att få 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 har vi genomfört en granskning av kommunens styrmodell och i detta sammanhang bl a konstaterat att målstyrningsprocessen inte är tillfredsställande. Vi kan dock konstatera att i kommunplan 2015-2018 har antalet kommunöver-

gripande mål minskats och till de olika verksamhetsmålen har kopplats olika indikatorer för att öka stringensen i mätningen av måluppfyllelsen.

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

En översiktlig granskning har skett av delårsrapporten. Efter genomförd granskning bedömer vi att delårsrapporten är upprättad i enlighet med kommunala redovisningslagen i stort enligt god redovisningssed. Avvikelse har dock konstaterats när det gäller följsamhet till RKR:s rekommendation 22 kring delårsrapportering. Detta med avseende på sammanställd redovisning samt resultaträkningens jämförelsetal.

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

3.4 Intern kontroll

Arbetet kring den interna kontrollen har diskuterats med företrädare för facknämnder och förvaltningsledningar inom ramen för granskningen av ansvarsutövandet. Detta med avseende på utarbetande av årlig plan för intern kontroll och återrapportering av genomförda kontrollåtgärder.

Samtliga nämnder har utarbetat en plan för intern kontroll för 2014. De nämnder som fastställt plan för intern kontroll hade vid granskningstillfället även fått en återrapportering av genomförd intern kontroll i ett särskilt ärende eller löpande under året, förutom barn- och utbildningsnämnden. Denna nämnds plan för intern kontroll omfattar 11 olika områden. För fem av dessa områden framgår att redovisning av kontrollen ska ske i verksamhetsberättelsen, vilket inte skett på ett tydligt och konsekvent sätt.

Vi vill betona vikten av att arbetet med intern kontroll återredovisas till nämnden senast i samband med behandlingen av verksamhetsberättelsen, enligt gällande regelverk. Detta så att kommunens revisorer i samband med de nämndvisa träffarna kan ta ställning till nämndens arbete kring intern kontroll.

I detta sammanhang vill vi lyfta fram att kommunstyrelsen 2013-08-27 beslutat att fastställa nya 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. Sammantaget bedöms detta ha gett förutsättningar för ett enhetligt och mer ändamålsenligt arbete framledes kring riskhantering och intern kontroll.

Kommunstyrelsen har 2013-11-26 fastställt en kommunövergripande riskhanterings- och kontrollplan för 2014, som även återredovisats till styrelsen utifrån genomförd kontroll under året. Respektive facknämnds riskhanterings- och kontrollplan ska för 2014 ingå i nämndplanen och återredovisas i samband med verksamhetsberättelsen, enligt det fastställda regelverket.

Resultatet av denna granskning finns dokumenterad i revisionsrapporten över granskningen av årsredovisningen, under rubriken nämndernas verksamhetsberättelser (intern kontroll).

3.5 System och rutiner

Anläggningsredovisning

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att den interna kontrollen kring rutiner, anvisningar och värdering av kommunens anläggningstillgångar inte är tillräcklig, vilket i sin tur inte säkerställer att rutinerna kring anläggningsregistret är säkra och uppgifterna i registret inte fullt ut är tillförlitliga. Vi ser det dock som positivt att man arbetat fram rutiner som beskriver arbetsprocessen för anläggningsredovisningen på den centrala ekonomiavdelningen.

Vid granskningen har brister inom följande områden konstaterats:

- I kommunens Ekonomihandbok saknas definition av när inköp ska klassificeras som investering respektive drift, dvs beloppsgräns samt nyttjandeperiod saknas. Detta medför en risk att inköp som avser investering istället bokförs som driftkostnad. Vi har vid verifiering funnit två fall av väsentliga belopp som felaktigt klassificerats som drift istället för investeringar.
- Det genomförs inte några löpande kontroller för att säkerställa att anläggningar i anläggningsregistret finns i kommunens ägo. Det görs ingen avstämning mot externa register så som Lantmäteriverkets ägarregister eller Fordonsregistret. Det kan finnas fastigheter och fordon som är upptagna som anläggningar, men som inte är i kommunens ägo. Det kan även finnas fordon och fastigheter som inte är upptagna i kommunens anläggningsregister, men som är i kommunens ägo.
- Vid avstämning av kommunens fordon mot fordonsregistret framkom att det finns fordon registrerade på ett gammalt organisationsnummer, att det saknas registreringsnummer på ett antal fordon i anläggningsregistret samt att det finns fordon upptagna i anläggningsregistret som är sålda.
- I delårsrapport eller årsredovisning framgår inte de generella avskrivningstider som kommunen använder.

- Omprövning av anläggningars kvarvarande nyttjandeperioder sker inte och rutin kring detta arbete saknas.

Utifrån våra bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppdatera Ekonomihandboken med de av kommunen fastställda kriterier vad gäller beloppsgräns samt nyttjandeperiod för när inköp ska redovisas som driftkostnad respektive investering/anläggningstillgång.
- Säkerställa att utgifter klassificeras korrekt som driftkostnad eller investering/anläggningstillgång genom att förbättra uppföljning och internkontroll.
- Tillse att det finns en dokumenterad och välfungerande rutin för att säkerställa att anläggningstillgångarna, och därmed upptagna tillgångar i balansräkningen, finns kvar i kommunen ägo.
- Löpande göra avstämningar mot externa register, såsom Lantmäteriverkets ägarregister och Fordonsregistret, för att säkerställa att anläggningsregistret överensstämmer med dessa.
- Komplettera och uppdatera redovisningsprinciper som anges i kommunens externa rapporter, t ex årsredovisning, med de generella avskrivningstider som kommunen tillämpar för olika tillgångsslag.
- Tydliggöra och dokumentera att ansvaret för redovisning av försäljning, upp- och nedskrivning samt utranering av anläggningstillgång åligger den centrala ekonomiavdelningen och att förvaltningarna ansvarar för att delge den centrala ekonomifunktionen information om när så sker.
- Tillse att omprövning av anläggningarnas nyttjandeperioder genomförs och att rättning av avskrivningsbeloppen innevarande och framtida perioder justeras om bedömningen avviker väsentligt.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till kommunstyrelsen.

Bostadsanpassningsbidrag (BAB)

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att den organisatoriska hemvisten för BAB, inom socialnämnden och dess förvaltning, i huvudsak är ändamålsenlig.

Handläggningsrutinerna och informationen kring BAB bedöms vara tillfredsställande enligt den nya handläggningsordningen som håller på att dokumenteras och implementeras. Det pågående kvalitetsarbetet inom verksamhetsområdet bedöms vara ändamålsenligt.

Vi bedömer att den interna kontrollen av bostadsanpassningsbidrag inte i alla delar är tillfredsställande. Områden där vi identifierat brister gäller främst hantering av delegation och leverantörer.

Det finns en risk inbyggd i kommunens hanteringsordning, där vissa mindre lokala företag anlitas regelmässigt under flera år till förhållandevis stora belopp och utan löpande seriositetskontroll. Kommunen kan även komma att kritiseras för att man ensidigt gynnar vissa företag.

En kommunbaserade analys och interkommunala jämförelserna visar normalvärden för kommunen, när det gäller omfattning av och kostnad för bostadsanpassningsbidrag.

För att ytterligare utveckla verksamheten och den interna kontrollen lämnas följande rekommendationer:

- Följ årligen upp verksamhets- och kostnadsutveckling via Boverkets statistik, säkerställ att verksamheten också fortsättningsvis har en realistisk budget samt tillse att relevant verksamhetsstatistik presenteras i verksamhetsberättelse och nämndplan.
- Ta ställning till om nuvarande organisatoriska placering av BAB är den mest ändamålsenliga, utifrån verksamhetens koppling till tillgänglighetsarbetet och bygglovshanteringen, som ansvarsmässigt ligger inom kommunstyrelsens samhällsbyggnadsförvaltning. Bostadsanpassningslagstiftningen har vidare en starkare koppling till PBL, än till SoL och LSS. Oavsett den organisatoriska placeringen av BAB vill vi dock betona vikten av samverkan över förvaltningsgränserna.
- Se över delegationsordning samt återrapporteringsrutiner inom ramen för pågående kvalitetsarbete.
- Diskutera med kommunens upphandlingsfunktion kring hur seriositetskontroll m m på lämpligaste sätt ska hanteras framdeles, kring aktuella leverantörer inom BAB.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till socialnämnden och nämndens svar har behandlats av oss.

3.6 Fördjupande revisionsprojekt

Kommunens styrmodell

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens styrmodell i huvudsak är ändamålsenlig när det gäller innehåll, implementering och uppföljning. De tre planeringsnivåerna bidrar till en tydlig styrning och rollfördelning.

Nedan utvecklas vår sammanfattande bedömning och i detta sammanhang lämnas ett antal rekommendationer för att ytterligare utveckla styrmodellen.

Medborgarperspektivet utgör en utgångspunkt för styrmodellen och stort fokus läggs på att redovisa resultat på ett medborgarvänligt sätt. Dock bör stringensen i hur man redovisar måluppfyllelsen öka.

Former för uppföljning och utveckling av modellen är huvudsakligen tillfredsställande och inbyggda i modellen. Dock kan modellens tydlighet begränsa utvecklingen av målprocessen.

Organisationens anpassning till ny styrmodell bedöms som god och bedömningen är att styrmodellen bidragit till långsiktighet och ordning.

Styrdokumentet följer i allt väsentligt styrmodellen, men målstyrningsprocessen är inte tillfredsställande ur flera perspektiv såsom:

- Svårt att följa målkedjan
- Alldeles för många mål
- Spretig struktur
- Dålig kvalitet på målformuleringarna som mera utgör indikatorer/mätetal
- "Generös" bedömning av måluppfyllelse
- Nämndernas ansvar i målstyrningen är otydligt

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till kommunstyrelsen.

Detaljplaneprocessen

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen i huvudsak har en effektiv och ändamålsenlig process för att möta sina tillväxtambitioner.

Den övergripande lagstiftningen i form av plan- och bygglag är föremål för omarbetning i syfte att förkorta processen från idé till färdigt byggnadsprojekt. Samhällsbyggnadsförvaltningen följer utvecklingen inom lagstiftningsområdet. De olika lagförslagen har presenterats i miljö- och samhällsbyggnadsutskottet och kommunstyrelsen. Där beskrivs innehållet i de olika förslagen och dess konse-

kvenser för kommunen. Där lyfts även översiktplanens ökade vikt fram, som vägledning för framtida planering i kommunen. Vidare påtalas vikten av en bred och djup förankringsprocess. Översiktplanen är inte bindande, varför dess legitimitet ligger i förankringen hos medborgarna och i politiken.

Ansvarsfördelningen i kommunens planeringsprocess bedöms som tydlig, vilket framgår av gemensamt reglemente för nämnderna och reglemente för kommunstyrelsen. Fördelarna med att ha en nämnd, kommunstyrelsen, med en förvaltning, samhällsbyggnadsförvaltningen, med ansvar för huvudprocesserna inom samhällsbyggnadsområdet, bedöms som stora.

Kommunen ligger i en tillväxtregion, med egna ambitioner att växa och utvecklas. Intresset från byggherrar och andra aktörer att etablera sig i kommunen har ökat kraftigt under senare tid. För att möta den nya situationen har anpassningar och justeringar inom samhällsbyggnadsförvaltnings organisation ägt rum under 2013. Syftet är att samla hela plan-, bygg-, och genomförandeprocessen från tidig idé till genomfört projekt. Vidare påtalas vikten av ökat fokus på kommunikation och dialog med medborgarna, bland annat genom en satsning på att utveckla kommunens webbsida och genom olika riktade informationsåtgärder.

Till planenhetens verksamhet hör kommunens fysiska planering. Arbetet bedrivs både på strategisk nivå genom översiktlig planering, med kommunens översiktplanerare i förvaltningens stab, och mer konkret genom framtagande av detaljplaner i samarbete med byggherrar, fastighetsägare och andra kommunala förvaltningar.

Intervjuerna ger en samfäll bild av att samhällsbyggnadsförvaltningens planenhet upplevs fungera väl. Planenhetens befattningshavare har adekvat utbildning med olika specialinriktningar. Mot bakgrund av den kraftigt ökade efterfrågan av planenhetens tjänster är en samfäll bedömning att man ligger nära eller något över enhetens kapacitetstak. Arbetstoppar möts idag med konsultstöd. På sikt, vid oförändrad efterfrågan över tid eller en ökad efterfrågan på enhetens tjänster, måste överväganden ske kring en förstärkning av enhetens bemanning. Därvid påtalas behovet av erfarenhet och kompetens.

Det är en allmän uppfattning att det inom förvaltningen etablerats ett öppet och prestigelöst förhållningssätt och arbetsklimat. Nyckelord i detta förhållningssätt är samarbete och helhetsperspektiv.

Förvaltningens ärendeberedning bedöms ske på ett ändamålsenligt sätt, med ett tydligt överlämnande till politiken på en ordförandeberedning inför miljö- och samhällsbyggnadsutskottet, som har en bred politisk sammansättning.

Uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner sker genom en kontinuerlig dialog inom planenheten, stadsbyggnadsavdelningen, förvaltningsledningen och gentemot politiken. Som underlag för uppföljningen

ligger en produktionsplan som uppdateras kontinuerligt inom förvaltningen. Utöver planarbeten redovisas även pågående utvecklingsarbeten. Det är en samfäll bild att verksamhetens uppföljning sker på ett ändamålsenligt sätt.

Genom implementeringen av en ny projektmodell i kommunen har mallar identifierats, för vilka system och rutiner som bör finnas när det gäller plan- och exploateringsprocessen. Arbetet med att uppdatera dessa innebär en systematisk genomarbetning och uppdatering av befintliga system och rutiner för detaljplanarbetet. Detta bedöms skapa goda förutsättningar för en ändamålsenlig hantering. Syftet är att kvalitetssäkra rutinerna, så att alla arbetar i samma mallar för att effektivisera processen, samt att samordna de frågeställningar som uppstår i detaljplane-processen.

Pågående utvecklingsarbete inom stadsbyggnadsavdelningen behöver uppmärksammas och stödjas inom ramen för samhällsbyggnadsförvaltningens resurs- och prioriteringsarbete. En väl utvecklad och effektiv detaljplaneprocess är en viktig del i kommunens samhällsutveckling.

Arbetet med att uppdatera och kvalitetssäkra system och rutiner för framtagande av detaljplaner bör framgent ingå som prioriterad del i verksamhetens riskhanterings- och kontrollplan.

När det gäller taxorna för planavgifter har de inte reviderats under 2013, vilket borde ha ägt rum enlighet kommunplanens intentioner. Detta på grund av att man avvaktar ett nytt taxeförslag från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som beräknas vara klart under 2014.

Pågående arbete med att uppdatera system och rutiner inom planenheten behöver utvidgas till att även omfatta målsättning och principer för kommunens avgiftsuttag när det gäller detaljplaneringen. Rutiner för kalkylering och uppföljning behöver även arbetas fram så att en tydlig redovisning av planenhetens resultat kan ske, för att den vägen säkerställa självkostnadsprincipen.

Kommunen bedöms bedriva ett ambitiöst översiktsplanearbete, som särskilt bör lyftas fram mot bakgrund av det nära och förtroendefulla samarbete som etablerats mellan kommunens översiktplanerare och planenheten inom stadsbyggnadsavdelningen. Funktionerna är ömsesidigt beroende av varandras kompetens och verksamhetskunskap.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till kommunstyrelsen.

Funktionen medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS)

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att MAS har ett systematiskt sätt att implementera riktlinjer för hälso- och sjukvården inom kommunens ansvarsområde samt att uppdraget genomförs i enlighet med lagstiftningens

intentioner. Uppföljning sker på ett planerat och systematiskt sätt hos de privata utförarna, men inte inom kommunens egenregiverksamheter, varför detta område bör bli föremål för ytterligare åtgärder.

Av det underlag vi tagit del av inom vår granskning visar att det saknas en tydlig styrning och uppföljning från nämnden. Detta innebär, enligt vår bedömning, att nämnden inte kan anses ha tillräcklig kontroll inom hälso- och sjukvårdens område för att kunna säkerställa att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vår samlade revisionella bedömning bygger på följande:

- Det saknas en beskrivning av MAS uppdrag och ställning i förhållande till förvaltningschef, verksamhetschefer och medicinskt ledningsansvariga sjuksköterskor. Vår bedömning är att nämnden inte säkerställt MAS ställning i organisationen.
- MAS har upprättat riktlinjer inom alla relevanta områden. MAS informerar hälso- och sjukvårdspersonal och verksamhetschefer om nya riktlinjer/rutiner vid s.k. MAS-möten och via mail. Vi har dock inte tagit del av några beskrivningar av hur och i vilken omfattning MAS skall informera övriga ledningsfunktioner i olika frågor som omfattar hennes ansvarsområde.
- Det finns en etablerad samverkan med de privata utförarna i kommunen. En samverkan med de läkarorganisationer som kommunen har överenskommelser med finns. Det saknas dock överenskommelser om läkarsamverkan för boende på Trollängens och Ängsgårdens äldreboende.
- MAS ansvarar för att hantera den elektroniska katalogen för flera av kommunens förvaltningar men har även uppdraget att hantera stödet för personer som vårdar eller stödjer närstående. Dessa uppgifter ingår inte i det som, enligt hälso- och sjukvårdslagen, omfattas av MAS ansvar.
- Det saknas tydliga styrdokument inom området hälso- och sjukvård för att kommunen skall kunna anses leva upp till kraven på att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.
- MAS genomför, enligt vår bedömning, en systematisk uppföljning hos de privata utförarna men uppföljningar genomförs inte i samma omfattning inom kommunen egenregi.
- Vår bedömning är att MAS genomför uppföljningar inom flertalet relevanta områden hos de privata utförarna, men detta arbete synes varken bygga på en aktiv styrning från nämnd och redovisas inte heller på ett systematiskt sätt från MAS till nämnd.

- Vår bedömning är att socialnämnden har en mycket begränsad samverkan med MAS och det saknas tydliga krav från nämnden om vilken information som är nödvändig att få från MAS för att därigenom ha tillräcklig kontroll av verksamheten.
- Vår bedömning är att det finns rutiner för hantering av avvikelser samt att avvikelser används för att utveckla hälso- och sjukvårdens kvalitet.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- MAS uppdrag och ställning i förhållande till förvaltningschef, verksamhetschefer eller medicinskt ledningsansvariga sjuksköterskor bör tydliggöras.
- Kommunens former för information och kommunikation mellan MAS och övriga ledningsfunktioner inom socialförvaltningen bör tydliggöras och säkerställas.
- Överenskommelser om läkarmedverkan för boende på Trollängens och Ångsgårdens äldreboende bör upprättas.
- Inom kommunens egenregi bör det tydliggöras hur och i vilken omfattning uppföljningar av hälso- och sjukvården ska ske.
- Former för samverkan mellan nämnd och MAS bör utvecklas och tydliggöras.
- Ansvar för socialförvaltningens hantering av den elektroniska katalogen bör diskuteras och tydliggöras.
- Arbetet med stöd till anhöriga ska omfatta socialtjänstens alla verksamheter. Det är tveksamt om kommunen i nuläget kan anses leva upp till socialtjänstlagens krav gällande anhörigstöd, varför kommunens ansvar att stödja anhöriga till personer som vårdar eller stödjer närstående bör bli föremål för ytterligare åtgärder från nämnden.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till socialnämnden.

Investeringsprocessen

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens investeringsprocess inte är ändamålsenlig. Följsamheten till fastställd process är vidare bristfällig, utifrån resultatet av den fallstudie som gjorts kring projektet ny ishall i Tyresö centrum. Vidare kan vi konstatera att det till stor del saknas tillämpningsföreskrifter för hur man praktiskt arbetar i processens olika faser.

Fastställt styrdokument kring investeringsprocessen är inte tillräckligt känt i organisationen och är inte heller samordnat med övriga styrande- och stödjande dokument inom området. Styrdokumentet saknar vidare väsentliga delar kring genomförande- och utvärderingsfaserna i processen. Regler kring slutredovisning av investeringsprojekt saknas exempelvis helt i styrdokumentet.

Kopplingen mellan fastställd investeringsprocess och kommunplan 2015-2018 bedöms vara svag. Rubriceringen strategiska investeringar finns inte alls med i kommunplanen. De till rubriceringen upptagna objekt som skulle kunna tolkas som strategiska, både till belopp och omfång, behandlas i kommunplanen på samma översiktliga sätt som raminvesteringarna. Det bakomliggande syftet med kategoriseringen av investeringarna måste ha varit att de strategiska investeringarna skulle belysas mer ingående genom kompletta beslutsunderlag och kalkyler för att därigenom kunna möjliggöra politiska bedömningar och överväganden.

Det är otillfredsställande att beloppen för respektive strategisk investering inte redovisas i fullmäktiges formella beslutsunderlag, dvs kommunplanens investeringsbilaga. Endast klumpsummor redovisas enligt en viss kategorisering. Emellertid framgår av genomförda intervjuer att det finns en inofficiell förteckning över investeringarna med belopp för respektive investering och år. Det är oklart vilka som har tillgång till denna förteckning och i vilka sammanhang den används.

Den frågeställning som uppkommer i sammanhanget är således hur nödvändiga överväganden, bedömningar och prioriteringar sker om inte fullständiga underlag finns tillgängliga för kommunfullmäktiges ställningstagande. Detta är vidare inte i enlighet med fastställd investeringsprocess där det framgår att strategiska investeringar prövas i varje enskilt fall av fullmäktige och medel anslås för respektive projekt. Ansvar för dessa brister i beslutsunderlaget ligger på beredande organ, dvs kommunstyrelsen.

Processägandet är otydligt vad gäller investeringsprocessen och kommunens nya projektmodell. Det är viktigt att en ansvarig processägare utses för varje process oavsett om den ingår i kommunens kärnprocesser eller som en stödjande process. I processägarskapet ingår att ansvara för att processen implementeras och underhålls. Där ingår även att ge rådgivning vid oklarheter i roller och ansvar samt att ta ställning till och göra bedömningar om underlag och kalkyler håller den kvalitet som processen kräver som underlag för beslut. En huvuduppgift är även att studera följsamheten till processerna samt att utveckla former för uppföljning och utveckling av denna, t ex via tillämpningsföreskrifter.

Mot bakgrund av kommunstyrelsens reglemente, vad gäller det samlade ansvaret för kommunens övergripande planering och kommunalteknik, bör överväganden göras kring ändamålsenligheten i fastighetsförvaltningens nuvarande organisatoriska placering inom konsult och servicekontoret. I detta sammanhang behöver försörjningsperspektivet vägas mot perspektivet av fastighetsförvaltningen som en intern tjänst i kommunen. Med försörjningsperspektivet lyfts kopplingen till

teknisk försörjning in som en del i bedömningen. Området kommunalteknik handlar om teknisk försörjning gentemot kommuninvånarna och i det perspektivet bör även fastighetssidan inbegripas som försörjning av ändamålsenliga och effektiva lokaler till exempelvis elever, förskolebarn och äldre.

Fastställd investeringsprocess ställer krav på genomarbetade och kompletta underlag, som ska beskriva syfte och mål med investeringen tillsammans med en genomarbetad kalkyl. Strategiska investeringar ska vidare prövas i varje enskilt fall av kommunfullmäktige och medel anslås för respektive projekt. Vi kan konstatera att hanteringen av investeringsprojektet ny ishall, som granskats som fallstudie, inte uppfyller de krav som angetts i styrdokumentet.

I den inofficiella investeringsbudgeten har ishallen tagits upp till 70 mnkr fördelat på åren 2014, 2015 och 2016. I den av kommunfullmäktige antagna kommunplanen 2015 - 2018 finns ishallen endast angiven som rubrik, utan vare sig investeringsbelopp eller vilka år investeringen avser. Mot bakgrund av detta kan processen kring hur denna investering kostnadsberäknats och prioriterats ifrågasättas. Vidare saknas en politiskt fastställd budget för ishallen, som en formell slutredovisning av projektet kan ske gentemot.

Utifrån resultatet av fallstudien av ishallen, som ingår som en del i Tyresö centrum's omdaning, behöver överväganden ske kring investeringsprocessens kategorisering av investeringar. Kategoriseringen av investeringar enligt gällande process måste föregås av ingående diskussioner kring när i processen belopp ska införas i budget. Vidare är det viktigt att diskutera hur, när och i vilken form exploateringsinvesteringarna ska föras in i investeringsbudgeten. När det gäller exploateringsprocessen behöver mål fastställas i varje enskild exploatering och dessa måste ligga som grund för en bedömning kring möjligheten att genomföra densamma. Detta sker initialt utanför investeringsbudgeten. När exploateringsbudgetens innehåll utretts, arbetats fram och kalkylerats förs beloppen in i investeringsbudgeten. Projektmodellens sex faser med respektive beslutspunkt kan utgöra vägledning i denna hantering.

Enligt uppgift pågår ett arbete kring att utveckla formerna för det centrala beredningsförfarandet kring kommunens investeringar. Vi bedömer att detta är absolut nödvändigt och att arbetet även måste omfatta en översyn av hela lokalförsörjnings- och investeringsprocessen samt organisationsfrågorna kopplade till denna. Detta inte minst mot bakgrund av granskningsresultatet och kommunens omfattande investeringsvolym, som enligt kommunplan 2015-2018 uppgår till 972 mnkr.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till kommunstyrelsen.

Arbetsmarknadsåtgärder

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att gymnasie- och arbetsmarknadsnämndens styrning och uppföljning av arbetsmarknadsåtgärderna i allt väsentligt är tillräcklig, men att det finns vissa förbättringsområden främst rörande uppföljningen.

Samverkan med övriga aktörer bedöms som i huvudsak ändamålsenlig, men det är viktigt att satsningen på En väg in blir lyckosam. Nedan utvecklas bedömningen och i detta sammanhang lämnas även rekommendationer för att ytterligare utveckla verksamheten.

Den nya arbetsmodellen En väg in startade vid årsskiftet 2013/2014 och har bäring på organisation, arbetsformer och samverkan. Modellen har ännu inte hunnit implementeras eller utvärderas, även om ett förberedelsearbete för utvärdering pågår. Vår bedömning är dock att arbetsmodellen har stora möjligheter att hantera de tidigare brister som funnits i samverkan mellan Arbetscentrum och försörjningsstödsenheten. Vi bedömer också att samlokalisering är en nyckel till framgång inom området och bidrar till en minskad risk för att individer "bollas runt" mellan olika instanser.

Vi ser det också som viktigt att en god kontakt med det privata näringslivet etableras i syfte att öka arbetsplatser och praktikplatser för de som står långt ifrån arbetsmarknaden även framöver. Detta skulle exempelvis kunna vara att en Jobbagentjänst implementeras i den ordinarie verksamheten.

Vår bedömning är att arbetsbeskrivningen för samverkan mellan försörjningsenheten samt arbetscentrum bör utvecklas.

Vi bedömer det som positivt att beslut om en samlad studie- och yrkesvägledning tagits, vilket ökar förutsättning för en bättre samlad process för individen genom hela skolgången.

Vi kan konstatera att det finns specialdestinerade mål för området, både för den verksamhet som bedrivs inom vuxenutbildningen och arbetscentrum. Målen finns i kommunplanen och kan följas till nämndplan ner till respektive enhetsplan. Det finns inget kommunövergripande styrdokument såsom ett arbetsmarknadspolitiskt program antaget av fullmäktige. Kommunfullmäktige har emellertid i kommunplanen tydliggjort att uppdraget att verka för ett minskat behov av försörjningsstöd är delat mellan socialnämnden och gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden, samt genom En väg in finns en viktig grund lagd för nämnderna att realisera sitt gemensamma uppdrag.

Vi bedömer att redovisningen av verksamheten inom arbetscentrum bör kunna brytas ner på vilka typer av aktiviteter och insatser som genomförts samt att genomströmningstider för olika typer av verksamheter redovisas för att förbättra nämndens möjlighet till uppföljning. Resultatet andel individer som kommer ut i arbete eller studier efter avslutad kontakt med arbetscentrum skulle således med fördel kunna brytas ner i delmängder. Det kunde exempelvis kunna röra sig om redovisning av hur många som ingått i de olika typer av insatser som arbetscentrum erbjuder, vilka målgrupper som tar del av vad, genomströmningstider för de olika insatserna samt resultat per insats.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar vi att:

- En tydlig koppling till det privata näringslivet etableras inom En väg in eller på annat sätt i syfte att dels stötta det lokala och regionala näringslivet med arbetskraft med rätt kompetens, dels öka tillgången till praktikplatser eller arbetsplatsförlagda utbildningar. En möjlig lösning kan vara att permanenta en funktion som Jobbagenten, parat med att kommunens näringslivsutvecklingsfunktion deltar i styrgruppen för En väg in.
- Planerna på utvärdering av En väg in omsätts i en utvärderingsplan där satsningen löpande följs och utvärderas i syfte att följa om de effekter som man vill uppnå realiserar.
- Arbetscentrums resultatredovisning utvecklas och att resultat bryts ned i delmängder.
- Arbetsbeskrivningen för samverkan mellan försörjningsenheten samt arbetscentrum utvecklas i syfte att bli ett reellt stöd för handläggarna även i komplexa ärenden.

Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden.

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.

Avslutningsvis kan nämnas att vi 2014-05-13 hade ett sammanträffande med kommunfullmäktiges presidium för att diskutera framtida anslagsbehov kopplat till prioriterade revisionsprojekt och kommunens expansionsplaner. För 2015 har anslagsnivån utökats med 250 tkr, i jämförelse med 2014, och uppgår totalt till 1 600 tkr.