



Kommunrevisionen

Bilaga 1  
2016-04-08  
Kommunfullmäktige

## Revisionsredogörelse för samfällda kommunrevisionen 2015

### 1 Inledning

Målet för kommunrevisionen är att ge underlag till kommunfullmäktige inför dess prövning och beslut i den årliga ansvarsprövningen.

Vårt granskningsuppdrag uttrycks i kommunallagens 9 kapitel, i vilken det anges att vi årligen skall granska, i den omfattning som följer av god revisionsred, all verksamhet som bedrivs inom nämnders och styrelser verksamhetsområden. Vidare ska vi, genom de av fullmäktige valda lekmannarevisorerna även granska verksamheten i de kommunala bolagen och stiftelser. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnden är tillräcklig.

Revisorernas årliga granskning kan indelas i områdena granskning av årsredovisning och delårsrapport, övergripande ansvarsutövande, och fördjupande revisionsprojekt/intern kontrollprojekt. Som en del i granskningen har revisorerna löpande tagit del av fullmäktiges, styrelser och nämndernas protokoll.

## 2 Granskning av årsredovisning och delårsrapport

### 2.1 Granskning av delårsrapport 2015

Utfallet per augusti 2015 uppgick till 47 mnkr vilket var ca 22 mnkr högre än utfallet för samma period 2015. Det prognostiserade resultatet uppgick till 40 mnkr.

Verksamheternas totala budgetavvikelse i enlighet med prognosen vid delårsbokslutet uppgick till -55 mnkr. Socialnämnden redovisar den största avvikelsen med -29 mnkr. Beroende på underskott för externt köpt vård -20,5 mnkr och försörjningsstöd -8,5 mnkr. Även utbildningsnämnden och barn- och skolnämnd Lund öster redovisar negativa avvikelser.

#### *Balanskravet och mål för god ekonomisk hushållning*

I enlighet med prognosen i delårsbokslutet förväntas enbart ett av tre finansiella mål att uppnås. Det s.k. balanskravsresultatet uppgår till 12 mnkr innebärande att kommunallagens krav på en ekonomi i balans förväntas att uppnås.

Uppföljningen av de övergripande verksamhetsmålen indikerar att 41 av de 51 målen för nämnderna förväntas uppnås för helåret

### 2.2 Granskning av årsredovisning 2015

Syftet med granskningen av årsredovisningen är att ge revisorerna ett underlag inför deras uppgift att pröva om räkenskaperna är rättvisande. Inom ramen för denna uppgift är syftet med granskningen av årsredovisningen att bedöma om den är upprättad i enlighet med lag om kommunal redovisning och i enlighet med god redovisningssed. Efter granskning av räkenskaperna och årsredovisningen för 2015 är det revisorernas bedömning att räkenskaperna är rättvisande samt att bokföring och årsredovisning, inklusive den sammanställda redovisningen, i allt väsentligt upprättats i enlighet med lagen om kommunal redovisning samt god redovisningssed. Räkenskaperna ger därför en rättvisande bild av kommunens resultat och ställning.

Årets resultat uppgår till 145 mnkr vilket är betydligt högre än föregående års resultat om 14 mnkr. Den totala budgetavvikelsen före balanskravsjusteringar är positiv och uppgår till 116 mnkr. För första gången på fyra år överstiger inte nettokostnaderna kommunens skatteintäkter under 2015, även då jämförelsestörande poster elimineras.

Av driftsredovisningen framgår att socialnämnden och utbildningsnämnden redovisar underskott om 30 mnkr respektive 21 mnkr jämfört med budget medan servicenämnden visar ett överskott mot budget med 73 mnkr. Servicenämndens överskott beror dock på införandet av komponentavskrivningar.

De av fullmäktige antagna finansiella målsättningar visar på en låg måluppfyllelse. Endast ett av tre delmål uppnås. Angående verksamhetsmålen anger kommunen i förvaltningsberättelsen att ”28 av 33 kommunfullmäktigemål för nämnderna bedöms uppfyllda, ytterligare 1 bedöms delvis vara uppfyllda. Sammantaget visar årets resultat, vad gäller mål på en god måluppfyllelse och god kvalitet i verksamheten”. Revisorerna menar att det saknas indikatorer för vissa av verksamhetsmålen vilket innebär svårigheter att bedöma måluppfyllelsen.

### 3 Fördjupande revisionsprojekt

Under året har revisorernas granskningar kompletterats med fördjupade granskningar, till vilka sakkunniga biträden anlåtats. Sakkunniga biträden har på uppdrag av Lunds kommuns revisorer genomfört följande granskningar:

- Granskning av elevhälsan
- Granskning av IT-säkerheten inom Lunds kommun
- Granskning av detaljplansprocessen och bygglovsprocessen
- Granskning av kommunstyrelsens och nämndernas verkställande av kommunfullmäktiges beslut
- Granskning av kommunstyrelsens uppsikt, insyn och uppföljning av kommunalförbund
- Granskning av hanteringen av anmälningar om barn som misstänks fara illa
- Granskning av kommunens övertidsskuld
- Granskning av ändamålsenligheten i överförmyndarnämndens verksamhet
- Uppföljningsgranskning av den interna kontrollen vid Renhållningsstyrelsen

Revisorerna har erhållit svar från styrelser och nämnder avseende genomförda granskningar under 2015. Kommunstyrelsen och renhållningsstyrelsen har inte lämnat svar på utsatt tid vid ett tillfälle var. Inkomna och förväntade svar framgår av bilaga A.

#### Granskning av elevhälsan

Det övergripande syftet med granskningen var att bedöma huruvida elevhälsan i Lunds kommun bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. De båda barn- och skolnämnderna respektive utbildningsnämnden utövar i mindre utsträckning styrning inom elevhälsans område. Det framgår dock inte hur nämnderna förväntar sig att elevhälsan, i linje med skollagen, ska verka i riktning mot ett förebyggande och hälsofrämjande arbete som utgår från elevens måluppfyllelse.

De tre nämndernas systematiska uppföljning av elevhälsans verksamhet begränsar sig till uppföljningen av de två kommunfullmäktigemål som grundar sig på elevers uppfattade hälsa och stress. Kvalitetsredovisningen saknar i allt väsentligt en beskrivning av kvalitetsarbetet och uppföljning av elevhälsans insatser, likväl som någon analys och förslag till förbättringsarbete.

Det finns på verksamhetsnivå en stor variation i elevhälsans förutsättningar, arbetssätt och ambitionsnivå. Vidare är elevhälsoresurserna i kommunen organiserade i ett stort antal olika former under olika ledning. Endast för elevhälsans medicinska del finns i Lunds kommun en kommunövergripande samordning. Det finns inga organiserade former för övergripande samordning mellan alla elevhälsoprofessionerna, eller mellan den samlade elevhälsan och den pedagogiska verksamheten. I ljuset av detta, kombinerat med frånvaron av styrning och uppföljning på elevhälsans område, bedömer vi att det saknas nödvändiga organiserade former för samordning. Detta avser såväl inom och mellan elevhälsoprofessionerna, som i samverkan med den pedagogiska verksamheten. Det är ytterst de tre nämnderna i samråd som har att skapa förutsättningarna för detta.

Vi noterar att barn- och skolnämnderna ännu inte har fattat något beslut med anledning av det särskilda uppdrag kring kartläggning av förutsättningarna att förbättra elevhälsan som kommunfullmäktige beslutade i budget 2015.

### **Granskning av IT-säkerheten inom Lunds kommun**

Det övergripandet syftet var att granska om IT-säkerheten inom Lunds kommun är ändamålsenlig, särskilt i förhållande till dess mest kritiska verksamhetssystem.

Granskningen, som omfattat tre olika system på tre olika förvaltningar inom Lunds kommun, har visat på stora skillnader i hantering. Den genomgående bristen är avsaknaden av dokumenterade rutiner och processer, för att hantera förvaltningen av systemen. Vi noterade att det i många fall inte fanns någon dokumentation avseende exempelvis hantering av programförändringar och relaterad ansvarsfördelning. Under 2009 och 2010 genomfördes initiativ avseende IT- och informationssäkerhet, med syfte att skapa en mer formaliserad hantering, som inbegrep dokumentation av rutiner och processer. I de fall vi noterade dokumentation kring exempelvis säkerhetsklassning av verksamhetssystem och liknande, så var denna typen av underlag inte alltid allmänt kända på förvaltningarna. En bidragande orsak till att genomförda initiativ inte fått tillräckligt genomslag kan vara att de främst varit drivna av IT-avdelningen, och inte av förvaltningarna själva.

### **Granskning av detaljplansprocessen och bygglovsprocessen**

Syftet med granskningen var att bedöma om byggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande detaljplanering och bygglovshandläggning i enlighet med plan- och bygglagen.

Vår sammanfattande bedömning är att byggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande detaljplanering. Däremot gällande bygglovshandläggning har vi gällande bevakning av handläggningstider och utskick av mottagningsbevis funnit brister.

Bygglov och detaljplaner handläggs på två separata avdelningar inom samhällsbyggnadskontoret. Kommunstyrelsen är ansvarig för kommunens översiktsplan. I kommunledningskontoret ansvarar den strategiska utvecklingsavdelningen för förvaltningen av frågor rörande översiktsplanen. Likaså är denna avdelning involverad i framtagandet av detaljplaner, som är av större vikt för kommunen.

Bygglovavdelningens arbetsbelastning har ökat markant under 2015. Anledningen till den ökade arbetsbelastningen är den planerade ändringen av ROT-reglerna och ett ökat behov av flyktingboenden. Dessutom har antalet allmänna handlingar som begärs ut ökat markant.

Bygglovsprocessens handläggningstider bevakas inte så att det kan säkerställas att de följer plan- och bygglagens fastställda 70 dagar. Mottagningsbevis som lagen kräver skickas inte ut till den som ansökt om bygglov.

### **Granskning av kommunstyrelsens och nämndernas verkställande av kommunfullmäktiges beslut**

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll för att säkerställa att kommunfullmäktiges beslut verkställs och återrapporteras. Med ändamålsenlighet avsågs kommunstyrelsens och

nämndernas förutsättningar för att hantera, verkställa och följa upp arbetet med ett tillfredsställande resultat utifrån sitt uppdrag.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen saknar ett system för att bevaka att uppdrag från kommunfullmäktige till enskilda nämnder verkställs och återrapporteras, utöver de mål, direktiv och inriktning som återrapporteras inom ramen för delårsrapport och årsanalys. Enligt vår bedömning finns det därför en risk för ohörsamhet till kommunfullmäktiges beslut.

Enligt kommunallagens 6 kapitel 7 § ska en nämnd se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige beslutat om. Det innebär att nämnderna har till uppgift att genomföra alla de beslut som fattats av kommunfullmäktige. Vår bedömning är att det genom dokumenthanteringssystemet W3D3 finns en fungerande rutin för att säkerställa att kommunfullmäktiges beslut når ansvarig nämnd. Beskrivningen av ärendeprocessen och hanteringen av beslut i de kommunövergripande riktlinjerna avseende protokollskrivning och ärendehantering utgör enligt vår bedömning en grund för att stödja nämnderna i deras ärende- och beslutshantering. Vi bedömer dock att riktlinjerna bör utvecklas och i detta avseende bör hantering av kommunfullmäktiges beslut särskilt uppmärksammas. För majoriteten av besluten i stickprovsgranskningen saknas det i beslutet ett krav från kommunfullmäktige beträffande återrapportering. Av granskningen framgår även att verkställigheten för 85 % (17 av 20) av de beslut som granskats inte har återrapporterats till kommunfullmäktige.

### **Granskning av kommunstyrelsens uppsikt, insyn och uppföljning av kommunalförbund**

Granskningens övergripande syfte var att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över kommunalförbunden Räddningstjänst Syd (R Syd) och VA Syd är tillräcklig och ändamålsenlig.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprovningen är att kommunstyrelsens uppsikt behöver utvecklas och förtydligas.

Det finns personunion mellan kommunstyrelsen och R Syd samt VA Syds organ, och kommunstyrelsens presidium medverkar vid medlemsforum, men hela kommunstyrelsen är inte delaktig i uppsikten över förbunden.

Vi noterar särskilt att kommunstyrelsen har beslutat att föreslå att kommunfullmäktige beslutar att direktionen och de enskilda ledamöterna i Kommunalförbundet Räddningstjänsten Syd beviljas ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2014. Det är inte förenligt med kommunalagen, då förbundets revisorer översänder sitt uttalande i ansvarsfrågan direkt till medlemskommunernas fullmäktige.

Med anledning av granskningen rekommenderas kommunstyrelsen att beakta:

- ▶ Uppsikten över kommunalförbundet utvecklas så att samtliga kommunstyrelseledamöter skall vara delaktiga i uppsikten. Ett minimum får anses vara att säkerställa att protokoll och centrala handlingar tillställs kommunstyrelsen. En personunion är inte tillräckligt som grund för uppsikt.
- ▶ Uppgifterna att utöva uppsikt över kommunalförbundet och att uttala sig i ansvarsfrågor måste hålla isär. Kommunstyrelsen är ansvarig för uppsikten över och skall inte uttala sig i ansvarsprovningen av R Syds direktion.
- ▶ Inför framtida beslut om att kommunen skall frångå sig ansvaret för en kommunal angelägenhet, t.ex. genom att ingå medlemskap i ett kommunalförbund,

föreslå kommunfullmäktige att beslutet om att förändringen skall utvärderas efter en viss tid.

### **Granskning av hanteringen av anmälningar om barn som misstänks fara illa**

Granskningens övergripande syfte var att bedöma om socialnämndens styrning och uppföljning när det gäller anmälningar av barn som misstänks fara illa sker på ett ändamålsenligt sätt.

Socialnämnden hanterar i huvudsak anmälningar om barn som misstänks fara illa på ett ändamålsenligt sätt. Överlag finns styrande och stödjande dokument på en tillfredsställande nivå, men det finns behov av revidering och synkronisering i vissa avseenden. Det finns anledning för nämnden att säkerställa att dokumentationen i anmälningsärenden sker i enlighet med föreskrifter och rekommendationer.

Organisationen med en särskild mottagningsfunktion ger en god möjlighet att upprätthålla en ändamålsenlig hantering av anmälningar om barn som misstänks fara illa. Bedömningen är också att det finns väl utvecklade stödprocesser vad det gäller kompetensutveckling och verksamhetsstöd. Granskningen ger dock vid handen att bedömningar om behovet av omedelbart skydd inte genomgående sker i enlighet med vad som anges i delegationsordningen. Vissa risker som är förenade med fax- och posthantering ger anledning till särskild analys.

Det finns tydlig och tillgänglig information om anmälningsplikt och former för anmälan via förvaltningens hemsida. Det ges även löpande information till kommunal skola och förskola i dessa frågor.

Vi ser bemannings- och kompetensfrågan som en potentiell verksamhetsrisk på längre sikt, givet de generella svårigheter som finns att behålla, och rekrytera, erfaren personal på barnavårdssidan i kommunerna.

Vi bedömer också att det finns behov av att stärka uppföljningen och återrapporteringen avseende förhandsbedömningar.

### **Granskning av kommunens övertidsskuld**

Granskningens syfte var att bedöma om kommunstyrelsen förbättrat den interna kontrollen avseende övertidssaldo, samt att skapa en bild av nuvarande läge, vad gäller kommunens övertidsskuld och de anställdas övertid och s.k. komptid.

Kommunen har sedan tidigare granskning 2009 fått en högre skuldsättning gentemot de anställda. Denna ökning beror främst på att kommunen växt under åren och anställt fler personer. Lönerrevisionen har även bidragit en del. Den årliga inarbetade övertiden synes dock ha ökat mer än vad som kan anses vara befogat till följd av lönerrevisioner, och ökad anställning. Den inarbetade övertiden och övertidsskulden är ett uttryck för hög belastning på personalen, vilket kan medföra konsekvenser i form av ohälsa. Det skapar också dåliga förutsättningar för förutsebarhet i kommunens ekonomi.

Vad gäller de anställda som har störst mängd ackumulerad komptid skedde en stor förbättring mellan 2009 och 2011 och ytterligare förbättringar har skett från 2011 till 2014. Ett litet antal personer har dock komptidssaldon som överskrider den gräns som finns i kommunen.

Det är vidare, i strid mot kommunens riktlinjer, fortfarande möjligt att registrera och attestera övertid utan att skälen för denna anges.

Arbetsledare har möjlighet att få månatliga och kvartalsvisa rapporter om inarbetad övertid. Att regelbundet kontrollera både senast inarbetad övertid, och ackumulerad övertid kan betraktas som ett led i att säkerställa att kommunen strävar mot minskad övertidsskuld och minskad inarbetad övertid.

### **Granskning av ändamålsenligheten i överförmyndarnämndens verksamhet**

Syftet med granskningen var att följa upp om och på vilket sätt de synpunkter och iakttagelser som gjordes i tidigare granskning från 2011 har uppmärksamats av överförmyndarnämnden, om åtgärder vidtagits för att åtgärda de brister som konstaterades, samt om de åtgärder som redovisades i nämndens yttrande har fått effekt.

Den övergripande bedömningen är att överförmyndarnämndens verksamhet är mer välfungerande nu än vid föregående granskning. Denna bedömning baseras främst på att nämndens arbetstakt vad gäller granskning av årsräkningar förbättrats och på att nämnden nu genomför ett eget internkontrollarbete.

Vissa internkontrollåtgärder genomförs och följs upp årligen, men internkontrollplanen bygger inte på en av nämnden genomförd och dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys. En mindre brist, som visat sig i den senast genomförda internkontrolluppföljningen, föranledde inte heller några åtgärder.

Nämnden kontrollerar ställföreträdare mer regelbundet nu än tidigare. En ny kontroll av belastningsregistret görs om en ställföreträdare får ett nytt uppdrag. Utöver detta görs kontroller hos Kronofogden en gång per år för samtliga ställföreträdare.

Efter en ändring av föräldrabalken ansvarar överförmyndarnämnden för att gode män och förvaltare erbjuds den utbildning som behövs. Nämnden kommer dock inte att ta några initiativ i frågan innan statliga riktlinjer har utfärdats.

Nämndens delegationsordning uppdrar åt en grupp namngivna tjänstemän att fatta beslut i ärenden som rör vissa specificerade lagrum, samt åt en annan grupp namngivna tjänstemän att granska årsräkningar och besluta om arvoden i ärenden av okomplicerad art. Vi bedömer att nämnden bör förtydliga sin delegationsordning, genom att delegera beslut till funktioner, snarare än till personer och genom att förtydliga vilka typer av beslut som delegeras till dessa funktioner. Beslut i ärenden som exempelvis kräver juridiska bedömningar bör bara fattas av den som har juridisk kompetens. Delegationsordningen bör formuleras utifrån denna förutsättning, och inte delegera samtliga beslut till samtliga tjänstemän. Vidare bör nämnden inte överlåta åt enskilda tjänstemän att själva bedöma vilka ärenden som är av komplicerad, respektive okomplicerad art.

### **Uppföljningsgranskning av den interna kontrollen vid Renhållningsstyrelsen**

Granskningen syfte var att bedöma om Renhållningsstyrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll, särskilt i förhållande till korruption och oegentligheter.

Vår sammanfattande bedömning är att renhållningsstyrelsen har en till stora delar tillfredsställande intern kontroll. Det finns enligt vad vi kan erfara ett tydligt arbete inom förvaltningen avseende den interna kontrollen. Dock noterar vi att alltför få medarbetare, eller funktioner, inom förvaltningen bidrar till att utveckla arbetet ytterligare.

Renhållningsstyrelsen bör därför arbeta för en större delaktighet i styrelsens interna kontrollarbete.

Trots att det finns vissa roll- och arbetsbeskrivningar så saknar dessa en tydlig struktur och tydligt innehåll. Det är av stor vikt att roller och ansvar inte är direkt kopplade till en viss person, utan snarare en specifik roll i organisationen, vilket underlättar i fall då personer avgår eller tillträder en viss roll.

Lunds Renhållningsverk bör se över ramarna för direktupphandling och säkerställa att de är tydliga och uppdaterade, samt säkerställa att det alltid upprättas dokumentation vid direktupphandlingar, som styrker att gällande regler och riktlinjer avseende direktupphandling har efterlevts. Likaså bör alltid avtal upprättas för leverantörer som avropas löpande.

Vår bedömning är vidare att det finns behov av ett ökat fokus på interna kontrollfrågor som vid granskningens genomförande till största del är beroende av en person och därmed utgör en betydande risk.

#### **4 Revision av kommunala bolag och stiftelser**

Vid 2015 års granskning av de kommunala bolagen Krafringen AB, Krafringen Energi AB, Lunds kommuns Fastighets AB, Lunds kommuns Parkerings AB, Fastighets AB Lund Arena och stiftelsen Arenan bedömdes sammantaget verksamheterna i allt väsentligt har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Vidare bedömer vi att bolagen och stiftelserna efterlevt de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten.

#### **5 Genomförda sammanträden, studiebesök, utbildningstillfällen m.m.**

Revisorerna har på sedvanligt sätt granskat kommunstyrelsens och nämndernas protokoll, samt följt de olika verksamheterna genom bl.a. studiebesök. Vi har överlämnat våra revisionsrapporter till berörda nämnder, och till kommunstyrelsen, med begäran i förekommande fall om återredovisning av åtgärder. Vår processinriktade granskning och vårt resultatorienterade arbetssätt innebär att granskningen avslutas först sedan vidtagna och/eller planerade åtgärder har redovisats. Rapporter m.m. överlämnas även löpande till kommunledningskontoret för registrering på kommunens hemsida.

I november 2015 genomförde kommunrevisionen två utbildningsdagar där 2015 års erfarenheter diskuterades och planeringen för 2016 påbörjades.

De förtroendevalda revisorerna har under 2015 deltagit på olika typer av utbildningsinsatser som t.ex. den årliga revisionskonferensen i Uppsala, EY:s utbildningsdag för förtroendevalda revisorer på Saltsjöbaden i Ystad och på Norra station i Hässleholm samt egen anordnad utbildningsdag i på Star hotell i Lund.

För kommunrevisionen



Britt Svensson  
Ordförande