

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning av delårsrapport
januari-augusti 2008

Lunds kommun

2008-10-02

Kristina Hermansson, Revisionskonsult

Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor

Alf Wahlgren, Certifierad kommunal revisor

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning	1
1 Inledning	2
2 Innehåll och information i delårsrapporten	3
2.1 Iakttagelser	3
2.2 Bedömning	4
3 Utvecklingen i förhållande till god ekonomisk hushållning	5
3.1 Iakttagelser	6
3.2 Bedömning	8

Sammanfattande bedömning

Vi har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en översiktlig granskning av Lunds kommuns delårsrapport för januari-augusti 2008. Granskningen ska utgöra ett underlag för revisoreernas skriftliga bedömning.

Det är vår bedömning att den granskade delårsrapporten i allt väsentligt innehåller de delar som krävs enligt den kommunala redovisningslagen och andra redovisningsregler. Det har skett en utveckling avseende målstrukturen inför verksamhetsåret 2008. Revisionen bedömer att delårsrapporten är mer informativ och överskådlig i jämförelse med förra delårsrapporten med anledning av den utveckling som förändrad målstruktur inneburit.

God ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv

När det gäller den ekonomiska utvecklingen är det vår bedömning, utifrån lämnad prognos, att kommunen inte har förutsättningar för att klara ett av de tre finansiella mål som ställts upp avseende god ekonomisk hushållning. Kommunens balanskravsresultat 2008 prognostiseras att ligga på 0,6 % av skatteintäkter och generella statsbidrag jämfört med målet på 2 %. För att klara målet behöver prognosen förbättras med 57 mkr.

God ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsmässigt perspektiv

I årets delårsrapport redovisas för första gången nämndernas bedömning av måluppfyllelsen gällande nämndernas fullmäktigemål. Då det är många mätetal/indikatorer som redovisas (drygt 150) har redovisningen förtjänstfullt kompletterats med en sammanfattande bedömning. För tre av sex av de, i budget 2008, uppställda nämndsgemensamma riktlinjerna för god ekonomisk hushållning görs en bedömning av måluppfyllelse. Utifrån dessa och nämndernas redogörelser bedömer revisionen att nämnderna har bra förutsättningar att uppfylla sina verksamhetsmål.

Avseende översynen av målstrukturen anser vi att kommunen bör titta på huruvida det är de nämndsgemensamma riktlinjerna som ska följas upp i delårsrapporten. Då riktlinjerna mer har karaktären av instruktioner än mål anser vi att kommunfullmäktige bör överväga att komplettera dessa med mer renodlade mål för verksamheten. Exempelvis kan ett eller två av nämndernas fullmäktigemål väljas ut för att utgöra mål för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning och som fullmäktige, tillsammans med de finansiella målen, särskilt följer upp i års- och delårsrapport.

1 Inledning

Kommuner, landsting och kommunalförbund är fr.o.m. år 1998 skyldiga att minst en gång under räkenskapsåret upprätta en särskild redovisning (delårsrapport) för verksamheten från räkenskapsårets början (SFS 1997:614 Lagen om kommunal redovisning, 9 kap. § 1-3, i fortsättningen benämnd KRL).

I kommunallagen regleras att delårsrapporten ska behandlas av kommunfullmäktige. Vidare regleras att kommunens budget ska innehålla mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning både vad gäller verksamhet och ekonomi. Revisorernas uppgift är att bedöma om resultatet i delårsrapporten och i årsredovisningen är förenligt med de fastlagda målen. Revisorernas skriftliga bedömning ska biläggas delårsrapporten och årsredovisningen inför fullmäktiges behandling.

Som underlag för revisorernas bedömning 2008 har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en översiktlig granskning av delårsrapporten för januari-augusti 2008. Det bör noteras att granskningen av delårsrapporten är mer översiktlig jämfört med en granskning av kommunens årsredovisning. Detta innebär bl a att granskningen inte har omfattat detaljkontroll av enskilda poster i delårsbokslutet.

Utgångspunkten har varit Komrevs modell för granskning av delårsrapporter. Granskningen har omfattat en genomgång av skriftligt material samt intervju med berörd tjänsteman bl a gällande periodiseringar för upprättandet av periodbokslutet och bedömningar i samband med framtagandet av helårsprognosen.

I denna rapport lämnas vår bedömning av innehållet i delårsrapporten uppfyller bestämmelserna i KRL och andra redovisningsregler samt om det i övrigt lämnas väsentlig information i rapporten. Därtill redovisas vår bedömning av utvecklingen i kommunen kan sägas följa det som kommunfullmäktige hittills har uttalat om vad som är att betrakta som god ekonomisk hushållning.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av berörda tjänstemän.

2 Innehåll och information i delårsrapporten

2.1 Iakttagelser

Av KRL och förarbetena till denna lag framgår att delårsrapporten bör ges samma struktur som en årsredovisning. Delårsrapporten ska åtminstone innehålla:

- Förvaltningsberättelse
- Resultaträkning, inklusive prognos för helåret
- Balansräkning
- Jämförelsetal för motsvarande period föregående år.

Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys redovisas enligt samma uppställning som i delårsbokslutet och bokslutet 2007. Rapporterna innehåller utfall för perioden, prognos för helåret samt jämförelser med samma period och helår föregående år.

Investeringsredovisningen ger information om investeringar avseende perioden, budget för 2008, prognos för 2008 samt jämförelsetal för föregående års delårsrapport samt utfallet av investeringar avseende helår 2007.

Kvaliteten på bedömningen av periodens utfall och årsprognosen är avhängig kvaliteten på arbetet med periodiseringar och prognoser. Det finns fullmäktigebeslutade föreskrifter för redovisningen där formerna för delårsrapportering regleras. Ekonomiavdelningen har utfärdat anvisningar med tidplan och instruktioner för periodiseringar.

Resultat- och balansräkning kan inte direkt stämmas av mot ekonomisystemet. Detta beror, enligt Ekonomikontoret, på att vissa interna poster måste elimineras samt att stängning av ekonomisystemet för ytterligare bokföring avseende perioden januari till augusti 2008 inte genomfördes på korrekt sätt i år. Detta har fått till följd att ekonomiavdelningen fått göra avstämningar/korrigeringar i underlaget för delårsrapporten.

I Ekonomi- och verksamhetsplan 2008-2010 med budget 2008, EVP 2008, framgår att Kommunstyrelsen hade för avsikt att komma med ett förslag till nytt investeringsmål. Konstateras kan att det investeringsmål som finns i EVP 2008 tillika det som användes föregående år är utbytt:

- *Mål enligt EVP 2008 (som nu är utbytt):* Investeringarna ska finansieras till 100 % av egna medel, det vill säga investeringsutgiften ska inte överstiga summan av avskrivningarna och resultatet. Undantag kunde göras för finansiellt lönsamma investeringar. Enligt prognosen i delårsbokslutet kommer 37 % av investeringarna finansieras av egna medel år 2008 (61 % för perioden januari till augusti). Det upphävda målet uppfylls alltså inte.

- *Mål enligt delårsrapporten:* Nettoinvesteringarna får årligen uppgå till högst 12 % av skatteintäkter och generella statsbidrag. För perioden uppgår nettoinvesteringarna till 8 % och i prognosen till 12 %. I budgeten uppgår detta nyckeltal till 22 %.

Förändringen av målet kan förklaras med ett ökat behov av investeringar under en stark tillväxtperiod för Lunds kommun.

Målen i EVP 2008 är i delårsbokslutet kompletterade med målsättningen att låneskulden per invånare inte får överstiga det vägda medelvärdet för landets samtliga kommuner (2006: 12 800 kr/inv). Enligt delårsbokslutet är detta nyckeltal 6 000 kr/invånare. Trots att låneskulden förväntas öka med 87 % (från 374 mkr i bokslutet 2007 till 700 mkr i prognos för 2008) uppfylls alltså detta finansiella mål.

Anvisningarna från Ekonomiavdelningen avser även redovisning av uppföljning av verksamheten. Anvisningarna har justerats jämfört med föregående år med anledning av de förändringar som genomförts avseende införandet av mätetal och färre mål.

Sammanställd redovisning finns inte eftersom detta anses för resurskrävande i förhållande till nyttan av den information som genereras. Det lämnas en kortfattad information i delårsbokslutet om bolagens och kommunalförbundens helårsprognos.

Liksom tidigare år innehåller delårsrapporten tilläggsupplysningar om tillämpade redovisningsprinciper till de finansiella rapporterna.

Förvaltningsberättelsens struktur har anpassats avseende införandet av mätetal och färre mål. Det finns ett inledande avsnitt, Sammanfattning, som bland annat, i punktform, beskriver resultat och prognos samt resultaträkning och finansiella mål. Därefter följer Uppföljning av mål och mätetal, Personal, Om kommunens ekonomi och Finansiell analys. Nämndernas delårsrapporter bifogas. I Uppföljningen av mål och mätetal följs fullmäktigemålen upp och i nämndernas delårsrapporter sker uppföljning, för de flesta nämnderna, av nämndsmålen kopplade till fullmäktigemålen för den specifika nämnden.

2.2 Bedömning

Enligt vår bedömning innehåller den granskade delårsrapporten i allt väsentligt de delar som krävs enligt KRL och andra redovisningsregler.

Kommunen avviker från KRL kapitel 5, § 2 och § 4 samt Kommunallagens bestämmelser i kapitel 8, § 14 då ansvarsförbindelsen för pensionsåtaganden, intjänade före 1998 redovisas som en avsättning i balansräkningen. Kommunen anser att göra på detta sätt är i högsta grad förenligt med god ekonomisk hushållning.

Vi bedömer att kommunen har genomfört ett omfattande utvecklingsarbete avseende målstrukturen samt uppföljningen av dessa. Detta har förbättrat värdet på innehållet i delårsrapporten väsentligt. Kommunfullmäktige har med en förbättrad målstruktur bättre möjlighet att bedöma verksamheternas utveckling.

I samband med vår granskning konstaterades att perioden inte stängts på ett korrekt sätt varför Ekonomiavdelningen utfört korrigeringar i underlagsmaterialet i syfte att uppnå en rättvisande redovisning. Vi har i samband med vår översiktliga granskning inte genomfört en detaljkontroll av samtliga poster i delårsrapporten. Däremot har vi gjort en avstämning av de större posterna som t ex skatteintäkter, pensioner, semesterlöneskuld mm. Ekonomiavdelningen har tagit till sig våra synpunkter och har i uppgift att säkerställa hanteringen av interna poster och stängning av perioder hanteras på ett korrekt.

Som underlag för revisorernas bedömning 2008 har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en översiktlig granskning av delårsrapporten för januari-augusti 2008. Det bör noteras att granskningen av delårsrapporten är mer översiktlig jämfört med en granskning av kommunens årsredovisning. Detta innebär bland annat att granskningen inte har omfattat detaljkontroll av enskilda poster i delårsbokslutet.

3 Utvecklingen i förhållande till god ekonomisk hushållning

God ekonomisk hushållning kännetecknas enligt lagstiftningen t ex av att en kommun med i princip obegränsad livslängd inte bör förbruka sin förmögenhet för täckande av löpande behov. Vidare framhålls att det i begreppet god ekonomisk hushållning även ingår att verksamheten skall utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

God ekonomisk hushållning ur ett *finansiellt perspektiv* innebär att kommunen ska ange en tydlig ambitionsnivå för den egna finansiella utvecklingen och ställningen i form av mål. Här nämns exempel som resultatkrav, skuldsättning på lång och kort sikt samt nivån på betalningsberedskap. God ekonomisk hushållning ur ett *verksamhetsmässigt perspektiv* ska visa sambandet mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. På så sätt ska ett säkerställande av kostandseffektiv och ändamålsenlig verksamhet möjliggöras. Exempel på områden är verksamhetsplaner, kvalitetspolicy, upphandlings- och konkurrenspolicy, kompetens- och lokalförsojningsplaner, investeringsplaner mm.

3.1 Iakttagelser

God ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv

Av upprättad delårsrapport framgår tre finansiella mål:

- 1) Kommunen ska ha ett årligt positivt resultat (jämfört med kommunallagens balanskrav) som minst uppgår till 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag
- 2) Långsiktigt skall kommunens låneskuld per invånare inte överstiga det vägda medelvärdet för landets samtliga kommuner (2006: 12 800 kr/inv)
- 3) Nettoinvesteringarna får årligen uppgå till högst 12 % av skatteintäkter och generella statsbidrag

1) I budgeten för 2008 redovisas årets balanskravsresultat till 26 mkr. Samtidigt anges att det krävs ett budgeterat resultat på 81 mkr för att uppnå uppställd finansiell målsättning. Vid vår granskning konstaterar vi att kommunen för perioden januari-augusti 2008 har ett balanskravsresultat som uppgår till 26 mkr vilket motsvarar ett resultat på 1 % av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Av prognosen framgår att balanskravsresultatet för helår 2008 beräknas till 24 mkr eller 0,6 %, vilket innebär att kommunen även på helårsbasis bedömer att den finansiella målsättningen inte uppnås.

2) I delårsrapporten redovisas låneskulden per den sista augusti uppgå till 5 500 kr/inv. I helårsprognosen beräknas låneskulden uppgå till 700 mkr vilket motsvarar 6 570 kr/inv. Det innebär att målet om att inte överstiga 12 800 kr/inv uppnås.

3) Enligt delårsrapporten uppgår nettoinvesteringarnas andel av skatteintäkter och generella bidrag till 8 procent per den sista augusti. Prognostiserat resultat på helår uppges ligga på 12 procent vilket skulle innebära att målet uppnås.

God ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsmässigt perspektiv

Under rubriken: Uppföljning av mål och mätetal görs en bedömning av måluppfyllelsen avseende nio av kommunfullmäktiges tio allmänna mål. Redovisningen kompletteras med exempel på åtgärder under respektive mål. Ett av målen som handlar om att möta det globala klimathotet stäms inte av i uppföljningen. För bedömning av måluppfyllelsen används begreppen: klarar målet, på god väg att klara målet, klarar ej målet samt uppgifter kan ej lämnas.

Av de nio allmänna mål som stäms av är det bara ett som bedöms: klarar ej målet och det gäller målet om fysisk planering och medborgarnas behov av bostäder. Sex av målen bedöms: på god väg att klara målet. De två mål som bedöms bli klarade är: En god individanpassad vård och omsorg samt: En förskola med kvalitet såväl i omsorg som i pedagogik.

I kommunfullmäktiges beslut om *ekonomi- och verksamhetsplan 2008-2010 med budget för 2008* den 15 juni 2007 fick nämnder och styrelser i uppdrag att utarbeta mätetal/indikatorer för 2008-2010. Mätetalen/indikatorerna ska ha sin utgångspunkt i budgetens fullmäktigemål för nämnden. Enligt beslutet ska mätetalen/indikatorerna vara få och mäta något väsentligt i verksamheten och redovisas i delårsrapport och årsanalys.

I föreliggande delårsrapport finns en uppföljning av nämndernas fullmäktigemål utifrån de mätetal/indikatorer som beslutats av kommunfullmäktige. För bedömningen av måloppfyllelse används samma begrepp som vid avstämningen av de allmänna målen. Av den sammanfattande bedömningen kan bland annat utläsas att nämnderna i stor utsträckning är på god väg att uppnå eller kommer att uppnå angivna mätetal. Enligt anvisningarna ska målavvikelser kommenteras. Bland kommentarerna kan nämnas att Vård- och omsorgsnämnden anger fortsatt brist på särskilda boende för funktionshindrade och att Kultur- och fritidsnämnden inte har budgeterat några mått för sina indikatorer. I vissa fall kan nämnderna inte lämna någon prognos.

I delårsrapporten görs också, utifrån nämndernas avvikelserapportering, en bedömning av efterlevnaden av de *nämndsgemensamma* riktlinjerna för god ekonomisk hushållning (se ruta nedan). Bedömningen görs dels ur ett finansiellt perspektiv (mål 1, 2 del av 3 och 4, 5 och 6) och dels ur ett verksamhetsmässigt perspektiv (delar av mål 3, 4 och 6).

- 1) God budgetföljsamhet ska vara ett prioriterat mål för kommunens nämnder och styrelser
- 2) Nämnder och styrelser ska löpande under året från sina förvaltningar erhålla information om det verksamhetsmässiga och ekonomiska utfallet.
- 3) Vid befarad negativ budgetavvikelse skall nämnder och styrelser upprätta en åtgärdsplan för hur budgetföljsamhet skall uppnås
- 4) Nämnder och styrelser skall årligen upprätta en plan för intern kontroll, aktivt tillse att kontrollåtgärder vidtas samt årligen redovisa vilka kontrollåtgärder som har vidtagits och resultatet av dessa.
- 5) Nämnder och styrelser skall ha en rättvisande och aktuell redovisning
- 6) Nämnder och styrelser skall ha en ändamålsenlig ekonomimodell samt planerings- och uppföljningssystem

Nämndsgemensamma riktlinjer ur finansiell synpunkt

- 1) *Budgetföljsamhet.* Prognosen för Barn- och skolnämnd Lund pekar på ett underskott på 22 mkr där 11 mkr hänförs till systemet med skolpeng och 11 mkr beror på omställningssvårigheter. Socialnämnden aviserar att budgetramen för ekonomiskt bistånd är för låg. Övriga nämnder bedöms ha god budgetföljsamhet.

- 2) *Information om ekonomiskt och verksamhetsmässigt utfall.* Alla nämnder och styrelser uppges få regelbunden information om det ekonomiska utfallet och regelbundna rapporter om verksamhetens utveckling.
- 3) *Åtgärdsplan.* De nämnder som befarar negativa budgetavvikelse har angett åtgärder för att komma till rätta med det. Dock anser både Socialnämnden och Barn- och skolnämnd Lund stad att de inte kan åtgärda underskotten för 2008. Kultur- och fritidsnämndens redovisade åtgärder för att klara budgeten bedöms inte hjälpa.
- 4) *Intern kontroll.* Arbetet med interna kontrollåtgärder pågår och bedöms fungera i stort. Dock påpekas att det finns utrymme för kreativitet avseende kontroller.
- 5) *Rättvisande och aktuell redovisning.* Bedöms ha underlättats med de nya digitala ekonomimodulerna.
- 6) *Ändamålsenlig ekonomimodell.* En hel del åtgärder har vidtagits under året. Bland annat redovisas att kommunkontoret förbättrat uppföljningsmodellen inom IT-enheten, Barn- och skolnämnd Lund stad har infört en ny ekonomistyrnings- och uppföljningsmodell och att ett budget- och prognosverktyg införts.

Kommunkontoret bedömer att de uppställda målen uppfylls.

Nämndsgemensamma riktlinjer ur verksamhetsmässig synpunkt

- 3) *Åtgärdsplan.* Har lämnats från de nämnder som befarat budgetavvikelse.
- 4) *Intern kontroll.* Arbetet med intern kontroll bedöms vara etablerat hos nämnderna men att den del som rör det verksamhetsmässiga kontrollarbetet behöva utvecklas.
- 6) *Planerings- och uppföljningssystemen.* Bedöms utvecklas och en uppföljning av måttal har kommit i gång (se ovan).

Kommunkontoret bedömer att målen uppfyllts.

3.2 Bedömning

Här kommenteras god ekonomisk hushållning utifrån lagstiftarens intentioner att begreppet ska belysas ur såväl ett finansiellt som ett verksamhetsmässigt perspektiv.

God ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv

När det gäller den ekonomiska utvecklingen är det vår bedömning, utifrån lämnad prognos, att kommunen inte uppnår ett av tre finansiella mål som ställts upp avseende god ekonomisk hushållning.

Kommunens balanskravsresultat för 2008 prognostiseras att ligga på 0,6 % av skatteintäkter och generella statsbidrag jämfört med målet på 2 %. För att klara målet borde prognosen peka på ett balanskravsresultat som 57 mkr bättre.

Målet att nettoinvesteringarna årligen högst får uppgå till 12 % av skatteintäkter och generella statsbidrag motsvarar 488 mkr. Prognosen ligger på ca 500 mkr vilket gör att bedömningen av måluppfyllelsen är något osäker då den bygger på ett antagande att investeringar ofta blir något försenade.

God ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsmässigt perspektiv

I årets delårsrapport redovisas för första gången nämndernas bedömning av måluppfyllelsen gällande nämndernas fullmäktigemål. Då det är många mätetal/indikatorer som redovisas (drygt 150) har redovisningen förtjänstfullt kompletterats med en sammanfattande bedömning. Även om redovisningen ännu inte är komplett anser vi att den är bra och informativ samt fyller en viktig funktion i syftet med delårsrapporten, nämligen att ge en bild av var i processen mot måluppfyllelse som kommunen befinner sig.

I delårsrapporten gör kommunkontoret också en bedömning av måluppfyllelsen av tre av de i budget 2008 uppställda sex *nämndsgemensamma riktlinjerna* för god ekonomisk hushållning. Även den redovisningen är bra och informativ och innehåller underlag för relevanta bedömningar. Utifrån kommunkontorets och nämndernas redogörelser bedömer revisionen att nämnderna har bra förutsättningar att uppfylla sina verksamhetsmål.

Förra årets granskningsrapport avslutades med: ”*Vi ser det som positivt att kommunen under 2008 kommer att se över hela målstrukturen, vilket även kommer att underlätta uttolkningen i delårsrapporten.*” När det gäller den översynen anser vi att kommunen bör titta på huruvida det är de nämndsgemensamma riktlinjerna som ska följas upp i delårsrapporten. Då riktlinjerna mer har karaktären av instruktioner än mål anser vi att kommunfullmäktige bör överväga att komplettera dessa med mer renodlade mål för verksamheten. Exempelvis kan ett eller två av nämndernas fullmäktigemål väljas ut för att utgöra mål för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning och som fullmäktige, tillsammans med de finansiella målen, särskilt följer upp i års- och delårsrapport.