

Ljusdals kommun

Revisorerna

Bilaga till revisionsberättelse 2009

1. Inledning

Kommunens revisorer har kommunfullmäktiges uppdrag att granska kommunstyrelsens och nämndernas verksamhet och pröva om den sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Revisorerna skall också granska om kommunens räkenskaper är rättvisande och om den kontroll som sker är tillräcklig.

I god revisionsred anges inriktningen på följande sätt:

- *ändamålsenlighet*; om verksamheten efterlever och lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten
- *ekonomi*; om verksamhetens resultat och resurser står i ett rimligt förhållande till varandra
- *räkenskaper*; om verksamhetens redovisning upprättas i enlighet med lagstiftning och god redovisningsred, om den ger ett rättvisande bild av tillståndet
- *intern kontroll*; om den kontroll som görs inom styrelser och nämnder är tillräcklig, dvs om ledning, styrning, uppföljning och kontroll är tillfredsställande.

I denna bilaga vill vi framföra några mer allmänna synpunkter och kortfattat redovisa en del av de granskningar som genomförts under revisionsåret 2009. Granskningarna finns presenterade i separata rapporter.

Redogörelse för hur vi använt 2009 års anslag har lämnats i en särskild verksamhetsberättelse.

2. Kommunens verksamhet och ekonomi

Årets resultat för koncernen uppgår till 27,8 Mkr före skatt. Soliditeten i koncernen är 31 %. Kommunen har på ett positivt sätt under året arbetat med den ekonomiska situationen. Årets resultat för kommunen uppgår till 13,6 Mkr. Kommunen klarar balanskravet. Nämndernas nettoavvikelse mot budget uppgår till 24,8 Mkr. Omsorgsnämnden redovisar ett överskott om 13,4 Mkr, barn- och utbildningsnämnden redovisar ett överskott om 3,3 Mkr och samhällsbyggnadsnämnden visar ett överskott om 5,7 Mkr.

Vi bedömer att kommunen uppfyller de två finansiella mål enligt god ekonomiskushållning som fullmäktige beslutat om. För det övergripande verksamhetsmål som fullmäktige antagit, bedömer vi vidare att med befolkningsutvecklingen som mått på attraktiviteten, uppfyller inte kommunen för 2009 målet att Ljusdals skall bli Hälsinglands attraktivaste kommun med en positiv befolkningsutveckling.

Kommunfullmäktige antog verksamhetsmål inom fem fokusområden i budget 2009. Vi bedömer att lämnad redovisning i årsredovisningen ger fullmäktige möjlighet att bedöma måluppfyllelsen.

Konsekvenser av finanskris och lågkonjunktur påverkar skatteintäkterna mycket negativt de närmaste åren. Detta kräver fortsatta verksamhetsanpassningar framför allt för budgetåren 2010-2012 som visar mycket svaga år resultatmässigt. Vi bedömer att en förutsättning för att klara balanskravet är att nämnderna fortsättningsvis arbetar med att hålla sina budgetramar och vidtar åtgärder för att komma i ekonomisk balans. Att kommunstyrelsen utövar sin samordningsroll och uppsiktsplikt på ett tillfredställande sätt är än mer viktigt i den ansträngda ekonomiska situationen som kommunen kommer att uppleva den närmaste framtiden.

Kommunen behöver även ta hänsyn till många pensionsavgångar inom den närmaste tioårsperioden.

3. Granskningsarbete

3.1 Granskning av ansvarsutövande

Revisorerna skall varje år uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för styrelser och nämnder samt de enskilda ledamöterna i dessa. För att föreslå ansvarsfrihet bedömer revisorerna styrelsers och nämnders aktiva åtgärder att styra, följa upp och kontrollera verksamheten.

Underlag för våra bedömningar har varit dels protokollsläsning/genomgång av handlingar och dels möten med företrädare för kommunstyrelsen och nämnderna och tjänstemän samt

fördjupade granskningsinsatser.

3.2 Granskning av årsredovisningen

Granskning av årsredovisningen innebär i första hand att kontrollera att kommunens räkenskaper är rättvisande. Genomgång har skett av följande dokument:

- förvaltningsberättelse
- resultaträkning
- balansräkning
- kassaflödesanalys
- driftredovisning
- investeringsredovisning

Vi bedömde att årsredovisningen i all väsentlighet redogjorde för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen. Vi bedömde vidare att årsredovisningen i allt väsentligt uppfyllde kraven på rättvisande räkenskaper och var upprättad enligt god redovisningssed.

3.3 Granskning av delårsrapport

Granskning har skett av upprättad delårsrapport per 2009-06-30.

- Vi bedömde utifrån omfattningen av genomförd granskning att delårsrapporten i allt väsentligt uppfyllde kraven på rättvisande räkenskaper och att dess bidrag till kommunens styrning och uppföljning gav förutsättningar för att styra kommunens ekonomi.
- Kommunfullmäktige antog ett övergripande verksamhetsmässigt mål och två övergripande finansiella mål för 2009. Vi bedömer att resultatet i delårsrapporten var förenligt med dessa mål. I avlämnad prognos förväntades ett resultat om -12,3 Mkr vilket innebar att de finansiella målen ej skulle uppfyllas för år 2009.
- Kommunfullmäktige antog verksamhetsmål inom fem fokusområden i budget 2009. Vi bedömde att lämnad redovisning gav fullmäktige möjlighet att bedöma måluppfyllelsen.

- Kommunen gjorde ett positivt resultat per 30/6. Vi fäste uppmärksamheten på att det var av stor vikt att styrelse och nämnderna höll sina budgetramar för helåret. Bl a prognostiserade barn- och utbildningsnämnden ett underskott om 1,8 Mkr, omsorgsnämnden prognostiserade ett överskott om 5,7 Mkr och kommunstyrelsen, bygg-, miljö- och räddningsförvaltningen prognostiserade ett underskott om 1,5 Mkr. Sammantaget prognostiserade nämnderna ett överskott om 3,4 Mkr.

3.4 Granskning av rutiner för den löpande verksamheten och intern kontroll

Som en del i att granska kommunens räkenskaper i enlighet med god revisions sed ingår en årlig uppföljning av den löpande verksamheten.

Med intern kontroll avses systematiskt ordnade kontroller i organisation, system, processer och rutiner. Det primära syftet är att säkerställa att uppdraget från fullmäktige fullgörs i enlighet med fastställda mål, riktlinjer och andra beslut på ett klokt och säkert sätt. Den interna kontrollen har en direkt påverkan på verksamhetens kvalitet, styrbarhet och tillförlitlighet.

Kommunfullmäktige antog ett reglemente för intern kontroll 2004 i syfte att systematisera övervakning och utvärdering av system och rutiner för den interna kontrollen.

Enligt reglementet har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en organisation kring intern kontroll upprättas inom kommunen. Kommunstyrelsen skall också formulera förvaltningsövergripande anvisningar kring intern kontroll exempelvis i frågor om attest, uppföljning, lönerapportering, mm. Nämnden har det yttersta ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll inom respektive verksamhetsområde. I detta ligger ett ansvar för att en intern kontrollorganisation upprättas samt att tillse att den utvecklas utifrån nämndens kontrollbehov. Nämnden ansvarar för att det finns regler och anvisningar för den interna kontrollen.

Nämnderna ska anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen. Planen ska revideras årligen. Revisionen gjorde en granskning av den interna kontrollen under 2008.

I samband med granskningen av årsredovisningen 2009 har revisionen följt upp hur styrelse och nämnder har arbetat med den interna kontrollen. Under året har nämnder uppdaterat sina interna kontrollplaner vilket är positivt. Enligt reglementet skall en uppföljning av de interna kontrollplanerna ske till kommunstyrelsen minst en gång per år i samband med årsredovisningen. Rapportering ska samtidigt ske till kommunens revisorer. Vi bedömer att styrelsens och nämnders interna kontrollplaner bifogas i årsredovisningen.

Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen enligt reglementet behöver utvärdera och analysera kommunens samlade system för intern kontroll och göra en bedömning om behov av eventuella förbättringar.

Vi bedömer vidare att kommunstyrelse och nämnder fortsättningsvis behöver arbeta vidare med det interna kontrollarbetet för att säkerställa en effektiv verksamhetsstyrning. Detta är inte minst viktigt med tanke på kommunens framtida ekonomiska situation. Enligt kommunens reglemente för intern kontroll ska kontroller utformas för att nå en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, dvs kontroll av ekonomi, prestationer och kvalitet. Vid det fortsatta arbetet med att revidera nämndernas interna kontrollmål är det viktigt att dessa inte i huvudsak är räkenskapsinterna kontrollmål.

Vi rekommenderar att de interna kontrollplanerna kompletteras med kolumner för uppföljning, exempelvis resultat, bedömning (bra, behöver förbättras, mindre bra) och åtgärd.

3.5 Granskning av verksamhetsstyrning och arbetssätt inom individ- och familjeomsorgen

Socialtjänstens individ- och familjeomsorg står inför stora utmaningar med förväntad ökad ärendebelastning och stigande kostnader. Att möta de ökade behoven ställer stora krav på en effektiv, väl fungerande verksamhetsstyrning och ett fungerande arbetssätt. Med utgångspunkt i genomförd risk- och väsentlighetsanalys uppdrog Ljusdals kommuns revisorer till Komrev inom PricewaterhouseCoopers att granska ändamålsenligheten i individ- och familjeomsorgens verksamhetsstyrning och arbetssätt.

Det som framkom vid genomförd granskning sammanfattas enligt följande:

- Omsorgsnämnden arbetar utifrån en målstyrningsmodell vilket innebär att nämnden årligen arbetar fram mål för verksamheten. Enligt genomförd granskning hade omsorgsnämnden en systematisk kommunikation med verksamheten med syfte att implementera nämndens antagna målsättning. Vår bedömning var att omsorgsnämndens arbetsmodell och tradition varit en framgångsfaktor, men att nämnden borde säkerställa att verksamheten har utsedda kontaktpolitiker såsom modellen kräver.
- Vår bedömning var vidare att omsorgsnämndens mål kunde förbättras i avseende på mätbarhet och stringens och att omsorgsnämndens mål behövde utvecklas så att det tydliggjordes att det fanns långsiktiga och kortsiktiga målsättningar. Målen behövde vidare renodlas från att innehålla aktiviteter samt bli mätbara.
- Enligt genomförd granskning fanns det brister i struktur och systematik i verksamheternas målarbete och verksamheten saknade tillfredsällande styrdokument. Vår bedömning var att omsorgsnämnden för att nå en ändamålsenlig styrning behövde anta riktlinjer och genom systematisk uppföljning säkerställa att riktlinjer efterlevdes samt att det i enlighet med nämndens ambitioner skedde ett systematiskt

- Vår bedömning var vidare att omsorgsnämndens planerings- och uppföljningsprocess behövde utvecklas. En tydlig planerings- och uppföljningsprocess som bland annat omfattar omvärldsbevakning, tillvaratagande av erfarenheter, framarbetande av strategier, tydliga uppdrag till verksamheten och systematisk uppföljning behövde arbetas fram och göras känd för samtliga i verksamheten. Vidare behövde nämnden säkerställa att uppföljning av verksamheten skedde med avseende på så väl ekonomi, produktion som kvalitet för att försäkra sig om att verksamheten utvecklas på ett för nämnden avsett sätt.

3.6 Granskning av åtgärder för en ekonomi i balans

På uppdrag av Ljusdals kommuns revisorer har Komrev inom PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning avseende arbetet med åtgärder för en ekonomi i balans.

Sammanfattningsvis var vår bedömning, utifrån det arbete som gjordes avseende 2009, att ett aktivt arbete pågått under året med åtgärder för en ekonomi i balans. Framför allt hade ett omfattande arbete bedrivits för att minska verksamhetens nettokostnader för 2010 och framåt. Detta medförde att under 2010 kommer kommunen att behöva genomföra åtgärder och effektiviseringar för att kommunen ska ha en ekonomi i balans under kommande år.

Sammanfattningsvis var våra bedömningar att:

- Med hänsyn till driftredovisningens nettoavvikelse om 24,8 Mkr hade nämnderna under 2009 på ett mycket positivt sätt aktivt arbetat med att minska kostnaderna.
- Alla nämnder hade under året haft fokus på ekonomi och erhållit en ekonomisk redovisning vid sammanträdena. I samband med detta hade ekonomi och åtgärder diskuterats. Dock kunde konstateras i nämndernas protokoll att efter lämnad ekonomisk redovisning hade i stor utsträckning informationen lagts till handlingarna.
- I nämndernas protokoll kunde utläsas att nämnderna på ett aktivt sätt under våren 2009 agerat och fått information om besparingsförslag från tjänstemännen, framför allt för att minska kostnaderna i verksamheten för 2010-2012.
- Vidtagna åtgärder hade presenterats beroende på nämnd och krav på åtgärder. Alla nämnder hade under året gjort stora ansträngningar för att hålla budget och eventuellt göra ett överskott.

- Tjänstemännen hade haft ett svårt arbete att hitta olika åtgärder för att minska kostnaderna. I detta arbete hade även hänsyn behövs ta till bromspaketets effekter.
- Vi kunde konstatera att kommunstyrelsen kontinuerligt givits information om den ekonomiska utvecklingen under året. Informationen hade lagts till protokollet.
- Några krav på en dokumenterad struktur och systematik på hur åtgärdsplaner och uppföljning skall rapporteras till kommunstyrelsen hade inte kunnat spåras i samband med vår granskning.
- Vi rekommenderade att:
 - Kommunstyrelsen framöver tar en aktivare roll och ger tydligare direktiv när det gäller åtgärder för kommunens ekonomi att komma i balans, följer upp vilka effekter åtgärderna har fått och beslutar om ytterligare åtgärder som krävs. Detta för att tydliggöra kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar.
 - Det är av vikt att det av protokollen både för kommunstyrelsen och nämnder framgår tydliga beslutspunkter efter lämnad ekonomisk information. Om uppdrag ges ska det framgå när det ska återrapporteras och hur det ska följas upp. När uppdraget presenteras bör ett beslut tas om fortsatt hantering av ärendet.
 - Att kommunen utvecklar processen för en ekonomi i balans, genom att bland annat utarbeta en enhetlig modell/rutin innehållande:
 - Beskrivning av beslutade åtgärder
 - Aktiviteter för genomförande
 - Ekonomisk effekt för innevarande samt kommande år
 - Konsekvenser för verksamheten
 - Former för rapportering
 - Att det fastställs en tidplan för en samlad avrapportering till kommunstyrelsen avseende status för genomförande av åtgärder. Avrapportering kan förslagsvis ske tre gånger per år.

3.7 Uppföljning av tidigare granskningar

Revisionen har under året följ upp följande tidigare gjorda granskningar:

- Verkställighet av beslut
- Bemanning inom äldre- och handikappomsorgen
- Rutiner för hantering av leverantörsfakturor

- Personalfrågor – ledning och styrning

3.8 Protokollsläsningen

Arbetsuppgiften består i att läsa protokoll och bilagor dels från innehållsmässig dels från formell synpunkt. Vi har delat upp protokollsläsningen mellan oss och redovisat noteringar från läsningen vid våra revisionsmöten.

Protokollen är ett viktigt dokument och förs på respektive ordförandes ansvar. Det är mycket viktigt att protokollen skrivs på ett sådant sätt att en läsare förstår ärendehantering och eventuella besluts innebörd och att gällande formella bestämmelser följs.

Inför 2010 är det positivt att det finns en gemensam struktur för protokollsskrivningen.

3.9 Granskning av kommunens bolag och stiftelser

Kommunens bolag har granskats av utsedda lekmannarevisorer (hämtade ur kommunens revisionsgrupp) och revisorer. I granskningen har samordning skett med respektive bolags auktoriserade revisor och kommunrevisionen.

Granskningen har varit inriktad på att översiktligt bedöma rutiner för att styra, följa upp och kontrollera verksamheten. Möten har skett med respektive bolag. De områden som speciellt tagits upp har varit avstämning av lämnade ägardirektiv, kommentarer kring verksamheten 2009 och budget 2010 samt investeringsläget.

Under 2009 antogs nya ägardirektiv och dessa upplevs av bolagen fungera väl och inneburet en ökad tydlighet i jämförelse med tidigare ägardirektiv. I ägardirektiven fastslås att bolagen skall uppfylla den vision och de övergripande mål som kommunfullmäktige antar. En väsentlig fråga i framtiden är hur en fungerande ägarstyrning skall utformas för att utvärdera bolagens verksamhet utifrån vision och övergripande mål.

För vissa av bolagen är protokollen mycket sparsamt skrivna och informationsvärdet är lågt. Synpunkter på detta har framförts till berörda bolag.

3.10 Övriga granskningar

I revisionen sker löpande uppföljningar av diverse frågor vilka initieras i samband med läsning av protokoll, från personal och förtroendevalda inom kommunen eller allmänheten. Dessa uppföljningar utgör även en viktig grund i revisionsplaneringen inför kommande år.