

Grundläggande granskning 2019

Solna stad

April 2020

Henrik Fagerlind, certifierad kommunal revisor

Anders Törnqvist

Jesper Häggman

Sofia Nylund



Innehållsförteckning

Bakgrund, syfte och metod	2
Sammanfattande bedömning	4
Granskningsresultat	6
Styrning, kontroll och åtgärder, måluppfyllelse för verksamheten samt för ekonomin	6
Prognossäkerhet	7
Intern kontroll med fokus på risk- och väsentlighetsanalyser och internkontrollplaner	8
Intern kontroll avseende materiella anläggningstillgångar och exploatering	9
Intern kontroll i intäktprocessen miljö och hälsoskyddsnämnden	10
Kompetensutveckling och utvecklingsarbete	10

Bakgrund, syfte och metod

Av kommunallagen och god revisionsred följer att revisorerna årligen ska granska alla styrelser, nämnder och fullmäktigeberedningar.

Kommunstyrelse, facknämnder och beredningar ska förvalta och genomföra verksamheten i enlighet med fullmäktiges uppdrag, lagar och föreskrifter. För att fullgöra uppdraget bör respektive organ bygga upp system och rutiner för ledning, styrning, uppföljning, kontroll och rapportering samt säkerställa att dessa verktyg tillämpas på avsett sätt. En bristfällig styrning och kontroll kan riskera att verksamheten inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Revisionsobjekten i denna granskning är kommunstyrelsen och nämnderna.

Syftet med den grundläggande granskningen är att ge kommunens revisorer ett underlag till uttalande i revisionsberättelsen vad gäller om styrelsens och nämndernas förvaltning skett på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll. I denna bedömning vägs även övriga granskning som genomförts under året in, i form av bl a fördjupade granskningar.

Revisionsfrågor i 2019 års grundläggande granskning har formulerats avseende:

- Styrning, kontroll och åtgärder, måluppfyllelse för verksamheten samt för ekonomin
- Intern kontroll avseende risk- och väsentlighetsanalyser och internkontrollplaner, samt nyckelkontroller i intäktsrutiner och kontroll av utvalda investeringsprojekt
- Prognossäkerhet
- Kompetensförsörjning
- Utveckling av verksamhet och arbetssätt

Metodmässigt genomfördes årets grundläggande granskning med en omfattande genomgång, sammanställning och analys av dokument för respektive nämnd. I årets granskning har följande datakällor använts:

- Mål och budget 2019
- Samtliga nämnders protokoll 2019
- Samtliga nämnders verksamhetsplan 2019
- Samtliga nämnders verksamhetsberättelse 2019

- Samtliga nämnders internkontrollplan 2019
- Samtliga nämnders uppföljning av internkontrollplan 2019
- Intervjuer med förvaltningschefer och företrädare för stadsledningskontoret
- Styrande dokument inom kompetensförsörjningsområdet

I och med att dataunderlaget är mycket omfattande har arbetet genomförts i flera steg:

- 1) Insamling av underlag
- 2) Sammanställning och analys av underlag utifrån respektive kontrollområde
- 3) Rapportering

Rapporteringen, som återfinns i denna rapport, sker utifrån två principer:

- Rapporten är övergripande: vi lämnar en samlad bedömning för respektive nämnd, samt slutsatser rörande stadens samlade arbete, för varje område.
- Rapporten lyfter fram avvikelser: rapporten fokuserar på att redovisa avvikelser och förklaringar till de bedömningar vi gör av mer kritisk natur.

Föreliggande rapport inleds med att en samlad bedömning görs för samtliga nämnder. Därefter följer granskningsresultat uppdelat per kontrollområde, med fokus på att ge en övergripande bild samt redovisa noterade avvikelser.

Sammanfattande bedömning

Nedan presenteras en sammanfattande bedömning för samtliga Solna stads nämnder samt kommunstyrelsen, utifrån resultatet av 2019 års grundläggande granskning.

Styrelse/nämnd	Ändamålsenlighet	Ekonomiskt tillfredsställande	Intern kontroll
Kommunstyrelsen	I huvudsak ändamålsenligt	I huvudsak ekonomiskt tillfredsställande	I huvudsak tillräcklig intern kontroll
Tekniska nämnden	I huvudsak ändamålsenligt	I huvudsak ekonomiskt tillfredsställande	I huvudsak tillräcklig intern kontroll
Byggnämnden	I huvudsak ändamålsenligt	I huvudsak ekonomiskt tillfredsställande	I huvudsak tillräcklig intern kontroll
Miljö- och hälsoskydds-nämnden	I huvudsak ändamålsenligt	I huvudsak ekonomiskt tillfredsställande	I huvudsak tillräcklig intern kontroll
Kompetens-nämnden	I huvudsak ändamålsenligt	I huvudsak ekonomiskt tillfredsställande	I huvudsak tillräcklig intern kontroll
Skolnämnden	I huvudsak ändamålsenligt	Ej helt ekonomiskt tillfredsställande	I huvudsak tillräcklig intern kontroll
Barn- och förskolenämnden	I huvudsak ändamålsenligt	I huvudsak ekonomiskt tillfredsställande	Ej helt tillräcklig intern kontroll
Kultur- och fritidsnämnden	I huvudsak ändamålsenligt	I huvudsak ekonomiskt tillfredsställande	I huvudsak tillräcklig intern kontroll
Socialnämnden	I huvudsak ändamålsenligt	I huvudsak ekonomiskt tillfredsställande	I huvudsak tillräcklig intern kontroll
Omvårdnads-nämnden	I huvudsak ändamålsenligt	I huvudsak ekonomiskt tillfredsställande	I huvudsak tillräcklig intern kontroll
Familjerätts-nämnden	I huvudsak ändamålsenligt	I huvudsak ekonomiskt tillfredsställande	I huvudsak tillräcklig intern kontroll
Valnämnden	I huvudsak ändamålsenligt	Ej möjligt att bedöma	Ej helt tillräcklig intern kontroll
Överförmyndar-nämnden	I huvudsak ändamålsenligt	Ej möjligt att bedöma	Ej helt tillräcklig intern kontroll

Sammantaget är bedömningen att staden har ett väl utvecklat system för styrning, uppföljning och kontroll som omfattar samtliga nämnder. Sammantaget bedömer vi att Kommunstyrelsen och nämnderna i allt väsentligt säkerställt en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet samt en tillräcklig intern kontroll.

Vi konstaterar att samtliga nämnder presenterar mål för verksamheterna i sina antagna verksamhetsplaner för 2019 och att återrapportering sker i delårsrapporter per april och augusti. Vidare rapporterar samtliga nämnder med fokus på ekonomi ytterligare två gånger i form av budgetuppföljningar.

Vår bedömning är att redovisat resultat för styrelsen och flertalet nämnder är förenligt med fastställda mål. Skolnämnden redovisar dock negativa avvikelser mot budget i varierande omfattning. I och med att Överförmyndarnämnden och Valnämndens driftbudgetar är integrerade i kommunstyrelsen går det inte att bedöma dessa nämnders budgetföljsamhet. Skolnämndens samt socialnämndens prognossäkerhet under året bedöms kunna utvecklas. I övrigt konstaterar vi att samtliga nämnder har en god måluppfyllelse för verksamhetsmålen.

I huvudsak uppvisar styrelse och nämnder ett strukturerat och riskbaserat internkontrollarbete. Vi bedömer dock att barn- och förskolenämnden samt överförmyndarnämnden och valnämnden kan utveckla sitt internkontrollarbete.

Vissa avvikelser har konstaterats vad gäller intern kontroll avseende materiella anläggningar samt rörande fakturering.

Den grundläggande granskningen visar därutöver att det utvecklingsarbete som bedrivs inom ramen för Solna 2025, tillsammans med kompetensförsörjningsarbetet i staden, styrs och leds på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningsresultat

Styrning, kontroll och åtgärder, måluppfyllelse för verksamheten samt för ekonomin

Sammantaget visar vår granskning att kommunstyrelsen och nämnderna i allt väsentligt har vidtagit tillräckliga åtgärder för att styra, leda, följa upp, kontrollera och rapportera tilldelat uppdrag. Vi ser att samtliga nämnder presenterar mål för verksamheterna i sina antagna verksamhetsplaner för 2019 och att återrapportering kring detta sker i delårsrapporter per april och augusti. Vidare rapporterar samtliga nämnder med fokus på ekonomi ytterligare två gånger i form av budgetuppföljningar. Samtliga nämnder har även antagit internkontrollplaner som följs upp i samband med delårsrapporterna.

Nämnderna har löpande sammanträtt under året. Flertalet nämnder sammanträder ungefär en gång per månad, med undantag för sommarmånaderna. Vid nämndsammanträdena kan konstateras att verksamhetsuppföljning sker samt att ekonomisk uppföljning görs och prognos lämnas vid några tillfällen. Ekonomiuppföljning enligt protokollen främst i samband med årsredovisning, tertialbokslut (per april och augusti), vid månadsuppföljning per mars och oktober, samt vid budgetsammanhang.

Nämnderna mottar därutöver rapporter från olika former av verksamhetsuppföljningar, i form av inspektionsrapporter, uppföljningsrapporter samt verksamhetsbesök.

Kommunfullmäktige får, genom tertialrapporter samt årsredovisning, kunskap om nämndernas verksamhet och ekonomi under året. Uppföljning av ekonomi sker i budgetuppföljning per mars, delårsrapport per april, delårsrapport per augusti, budgetuppföljning per oktober samt årsredovisning.

För styrelsen och samtliga nämnder visar en analys av måluppfyllelsen i verksamhetsberättelse att man kan i rimlig grad kan verifiera att verksamheten bedrivits på ett ändamålsenligt sätt under år 2019. För merparten av nämnden visar en analys av utfall i förhållande av budget att styrelse och nämnder kan verifiera att verksamheten bedrivits på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt under året. En nämnd uppvisar underskott i förhållande till budget samt når inte fullt ut sina nämndmål. För skolnämnden noteras därför följande:

- 2 av 4 nämndmål bedöms helt uppfyllda och 2 av 4 nämndmål bedöms till stor del uppfyllda i delårsrapport per augusti samt per helåret i årsredovisning för Skolnämnden. Ett av målen som uppnås rör dessutom förskoleverksamhet, en verksamhet som barn- och förskolenämnden formellt ansvarar för.
- Från och med budgetuppföljning per mars noteras att nämndens kostnader för perioden är högre än budget. Från delårsrapport per augusti prognostiseras en negativ budgetavvikelse om 10 mnkr per helåret. Åtgärder presenteras i samband med detta samt i budgetuppföljning per oktober. Dessa anges dock i huvudsak inte ge effekt förrän år 2020/2021.
- Resultat jämfört budget fastställd i tidigare Barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan per helåret är -15,4 mnkr.

Vad gäller styrning och kontroll löpande under året har styrelse och nämnder i huvudsak säkerställt tillräckliga insatser, med några undantag. Vi noterar att barn -och

förskolenämnden, utifrån vad som kan utläsas ur protokoll, inte följt sin verksamhet i enlighet med gängse rutin:

- Nämnden tar inte del av återrapportering i form av månadsuppföljningar, delårsrapporter eller årsredovisning.
- Vi noterar att Skolnämndens uppföljningar (vilka också inkluderar Barn- och förskolenämndens verksamhetsområde) i delårsrapport per augusti, månadsuppföljning per oktober samt årsredovisning ligger med som handlingar relaterade till nämndens protokoll daterade 2019-11-12, 2019-12-18 respektive 2020-02-18, men vi kan utifrån tillgängliga protokoll inte observera att nämnden på något sätt behandlat dessa dokument under dessa sammanträden.

Vår förståelse är att ovanstående härrör från beslutet att inrätta två nämnder efter att verksamhetsplan för barn- och utbildningsnämnden fastlagts. Skolnämnden har under året följt upp såväl verksamhet som ekonomi för den tidigare barn- och utbildningsnämnden, dvs såväl förskole- som skolverksamheten. Barn- och förskolenämnden har fått uppföljningar för kännedom under året. För verksamhetsår 2020 följer båda nämnderna gängse rutiner för staden vad gäller verksamhetsplanering och uppföljning.

Prognossäkerhet

Det är viktigt att nämnderna under året aktivt arbetar med ekonomiska uppföljningar och prognoser för sin verksamhet, i syfte att i tid kunna vidta eventuella åtgärder för att nå en ekonomi i balans. Nedan redovisas de prognoser för helåret som lämnats i delårsrapport per april, delårsrapport per augusti samt budgetuppföljning oktober i förhållande till utfallet i bokslutet för 2019.

Nämnd	Budget 2019	Prognostiserad budgetavvikelse helåret per T1	Prognostiserad budgetavvikelse helåret per T2	Utfall helår	Avvikelse mot budget helår
Kommunstyrelsen*	-154,3 mkr	+15 mkr	+15 mkr	-133,1 mkr	+21,2 mkr
Byggnadsnämnden	-10 mkr	0 mkr	+2,6 mkr	-7,4 mkr	+2,7 mkr
Tekniska nämnden	-30,3 mkr	0 mkr	+9,1 mkr	-26,3 mkr	+4 mkr
Kompetensnämnden	-40,6 mkr	0 mkr	0 mkr	-40,6 mkr	0 mkr
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	-11,7 mkr	0 mkr	+0,4 mkr	-10,5 mkr	+1,3 mkr
Skolnämnden**	-1 374 192 mkr	0 mkr	-10 mkr	-1 389,6 mkr	-15,4 mkr
Kultur- och fritidsnämnden	-148,4 mkr	0 mkr	0 mkr	-148,2 mkr	+0,1 mkr
Socialnämnden	-233,0 mkr	+1,4 mkr	+13,9 mkr	-207,8 mkr	+25,2 mkr
Barn- och förskolenämnden**	-506 902 mkr	+6 mkr	-3,9 mkr	-499,8 mkr	+7,1 mkr
Omvårdnadsnämnden	-920,5 mkr	0 mkr	0 mkr	-923,5 mkr	-3 mkr
Familjerättsnämnden för Solna, Sundbyberg och Ekerö	-4,4 mkr (Solnas andel)	0 mkr	0 mkr	-4,4 mkr	0 mkr

*Kommunstyrelsens budget inkluderar även Valnämnden och Överförmyndarnämnden.

**Skolnämnden följer upp hela budgeten för tidigare Barn- och utbildningsnämnden. Resultat för Barn- och förskolenämnden baserat på driftbudget-rad för stadens förskoleverksamhet.

Två nämnder uppvisar en relativt sett lägre prognossäkerhet, om än på olika sätt. Skolnämnden har under året i sina lämnade prognoser inte fångat respektive underskattat sitt budgetunderskott, vilket för helåret 2019 uppgick till -15,4 mnkr. Vid första tertialuppföljningen prognostiserade nämnden ett 0-resultat, medan nämnden vid den andra tertialuppföljningen prognostiserade ett underskott på helåret om -10 mnkr. Socialnämnden har under året konsekvent i sina lämnade prognoser underskattat storleken på sitt budgetöverskott.

Intern kontroll med fokus på risk- och väsentlighetsanalyser och internkontrollplaner

Solna stads centrala styrdokument avseende intern kontroll är Reglemente för intern kontroll, beslutad av Kommunfullmäktige 2012-10-29, samt den kompletterande Anvisning för intern kontroll, fastställd av ekonomichef 2018-03-01. I intervju framkommer att Anvisningar för intern kontroll i vissa avseenden är utdaterad. Detta eftersom Solna kommun inför 2019 ändrat sin metod för intern kontroll:

- Inga stadsgemensamma risker ingår i nämndernas internkontrollplaner år 2019.
- Workshops har hållits med samtliga förvaltningsledningar och risker har kategoriserat enligt kategorierna: Ekonomi, Verksamhetsprocesser, Styrning och Medarbetare, samt värderats utifrån COSO-ramverket. I COSO-ramverket värderas risker på en skala från 1 till 4 baserat på risk (konsekvens) och väsentlighet (sannolikhet). Poängen multipliceras samman så att ett tal från 1 till 16 genereras. Desto högre sammantagen riskpoäng ju allvarligare risk.

Av intervju framkommer att förvaltningschefer har en central roll i respektive verksamhets/nämnds riskanalys och internkontrollprocess. Det är i praktiken förvaltningschef som beslutar vilka risker som ska inkluderas i förslag till internkontrollplan vilken inkluderas i respektive nämnds verksamhetsplan och beslutas av nämnd. Variation beskrivs avseende i hur hög utsträckning nämnder har varit involverade i formulering av internkontrollplan.

I intervju beskrivs att nytt fr.o.m. år 2019 är att förvaltningar kan välja att hantera identifierade risker internt, utan att inkludera dem i av nämnden beslutad internkontrollplan. Detta förfarande omfattas inte av beslutade styrdokument för intern kontroll utan har förmedlats muntligt. I intervju beskrivs att hantering av risk internt kan väljas i de fall det är osäkert om det finns ändamålsenliga och tillräckliga rutiner för att en process/rutin ska kunna kontrolleras inom ramen för ordinarie intern kontroll.

Risker värderade i risk- och väsentlighetsanalys registreras i Stratsys. Bedöms risken acceptabel kontrolleras den ej. Risker som bedöms behöver följas upp noteras med antingen: Hanteras av nämnd eller Hanteras av förvaltning. Respektive styrelse/nämnd antar internkontrollplaner i vilka värdering enligt genomförd risk- och väsentlighetsanalys ingår.

Att genomförd risk- och väsentlighetsanalys inte går upp som ett eget ärende till styrelse/nämnd gör att det inte går att identifiera vilka risker/riskområden som behandlats samt vilka risker som inte inkluderats i beslutad internkontrollplan.

Vi konstaterar att styrelsens och nämndernas internkontrollplaner inte anger frekvens/volyms för de kontrollmoment som inkluderas i internkontrollplan.

Uppföljning av internkontrollplaner sker i delårsrapport per augusti samt i årsredovisning per helåret i enlighet med direktiv. Ingen uppföljning av internkontrollplaner görs i delårsrapport per april. Uppföljningen i delårsrapport per augusti sker i form av rapportering av statusrapport eller som avvikelserrapportering. Rapportering görs inte i tabell vilket minskar transparens avseende vilka riskområden som kontrollerats och vilket resultat som kontrollerna visat på.

I uppföljning av internkontrollplaner per helåret görs bedömning av resultat per kontrollmoment omfattande beskrivning av genomförd kontroll samt eventuella noterade avvikelser.

Granskningen visar att överförmyndarnämnden och valnämnden inte beslutat om en internkontrollplan för verksamhetsåret 2019. Detta följer praxis för nämnderna som inte upprättar verksamhetsplan eller internkontrollplan utan ingår i kommunstyrelsens. Inte heller barn- och förskolenämnden har antagit en internkontrollplan, beroende på att nämndens verksamhet återfinns inom ramen för den verksamhetsplan med tillhörande internkontrollplan som skolnämnden under året följt upp.

Sammanfattningsvis bedömer vi att nämnder och styrelse i huvudsak har säkerställt en tillräcklig intern kontroll vad gäller risk- och väsentlighetsanalyser, planer för och uppföljning av intern kontroll. Vad gäller barn- och förskolenämnden samt överförmyndarnämnden och valnämnden bedömer vi att nämnderna inte fullt ut följt de direktiv som gäller i Solna stad vad gäller internkontrollarbetet. Orsakerna till detta härrör från praxis (för överförmyndarnämnden och valnämnden) och som en följd av inrättande av ny nämnd efter antagande av verksamhets- och internkontrollplan (barn- och förskolenämnden).

Intern kontroll avseende materiella anläggningstillgångar och exploatering

Avseende år 2019 har vi inom ramen för den grundläggande granskningen granskat materiella anläggningstillgångar och exploatering. Följande moment har ingått i granskningen:

- Avstämning mot anläggningsregister
- Aktiveringskontroll
- Analys årets investeringar
- Avstämning avskrivning AR och RR
- Rimlighetsbedömning tillämpade avskrivningstider för årets aktiveringar
- Klassificeringsbedömning exploatering

I granskningen framkom följande avvikelser:

- Avstämning mot AR kan endast göras på totalen mot huvudboken.
- Aktiveringskontroll – En aktivering bedöms vara felaktigt klassificerade som investering.
- Komponentavskrivning - Liksom rapporterats om i tidigare års har bokslut inte gjorts för hela fastighetsbeståndet utan endast för delar

Intern kontroll i intäktprocessen miljö- och hälsoskyddsnämnden

Avseende år 2019 har vi inom ramen för den grundläggande granskningen granskat intäktprocessen på miljö- och hälsoskyddsnämnden. Följande moment har ingått i granskningen:

- Genomgång av rutiner/riktlinjer för fakturering
- Genomgång av kontroller
- Stickprov

I granskningen framkom följande avvikelser:

- Stickproven visar att fakturering görs sent, ibland flera månader i efterskott. Förvaltningens egna kontroller visar på samma resultat.

Kompetensutveckling och utvecklingsarbete

Solna stads revisorer har beslutat att som en del av den årliga granskningen följa arbetet med det stadsövergripande utvecklingsarbetet "Solna 2025" med koppling till de insatser som krävs när det gäller kompetensförsörjning för att nå målen med utvecklingsarbetet. Uppdraget har genomförts genom studier av bland annat verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser och årsredovisningar. Samtal/intervjuer har genomförts med stadsdirektör, ekonomidirektör, projektledare för Solna 2025, förvaltningschef för omvårdnadsförvaltningen samt förvaltningschef för barn- och utbildningsförvaltningen.

Vad gäller **utvecklingsarbetet** inom ramen för Solna 2025 bedömer vi att

- Kommunstyrelsen genom stadsledningsförvaltningen och projektet Solna 2025 bedriver ett strategiskt utvecklingsarbete och att i första hand skolnämnden och omvårdnadsnämnden aktivt involveras i detta.
- Skolnämnden och omvårdnadsnämnden genom projektet Solna 2025 bedriver ett strategiskt utvecklingsarbete i syfte att utveckla och effektivisera verksamheten.
- det är av vikt att former finns på plats eller utvecklas för att kunna bedöma effekterna av de initiativ och åtgärder som vidtas.

Vad gäller **kompetensförsörjningen** bedömer vi att

- omvårdnadsnämnden och skolnämnden har en god nulägesanalys av kompetensförsörjningsbehovet på kort och lite längre sikt. Analysen omfattar även verksamheter som bedrivs i extern regi.
- det finns ändamålsenliga strategier och aktiviteter utformade för kompetensförsörjning kopplat till omvårdnadsnämndens och skolnämndens framtida behov.
- det görs kartläggningar av omvårdnadsnämndens och skolnämndens statusläge kring sjukfrånvaro, personalomsättning och resultat i medarbetarundersökningar.

2020-04-01



Anders Hägg

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Solna stads förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan.

PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.