

Till kommunfullmäktige i Ystads kommun

Revisorernas redogörelse för år 2022

I enlighet med kommunallagens krav har vi granskat all verksamhet som bedrivs inom kommunstyrelsens och nämndernas verksamhetsområden. Vi har genom lekmannarevisorer granskat den verksamhet som bedrivs i kommunens bolag.

Vi har bedömt om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Vi har granskat styrelsens och nämndernas verksamhet i den omfattning som vi anser motiverat. Granskningsinsatserna har planerats med utgångspunkt från bedömning av risk och väsentlighet. Genom bedömningarna har ett antal prioriterade granskningsområden framkommit vilka har dokumenterats i en revisionsplan för 2022.

Revisionens arbete syftar ytterst till att ge fullmäktige underlag för ansvarsprövning. Under det löpande verksamhetsåret har revisorerna återkopplat resultatet av genomförda granskningar till de som blivit granskade. Det har skett genom presentation av granskningar, dialoger och överlämnande av granskningsrapporter. Resultatet av djupgranskningar överlämnas fortlöpande till fullmäktige.

Granskningens inriktning och resultat

Revisorerna ska årligen granska all verksamhet. För att möjliggöra en effektiv granskning har de förtroendevalda revisorerna delat in sig i arbetsgrupper med olika bevakningsområden. Varje grupp har tagit del av protokoll och annan viktig dokumentation inom bevakningsområdet. Minst två gånger per år besöker grupperna nämnder och styrelse för att informera sig. Det sker vanligtvis i samband med delårsrapport och årsredovisning. Gruppernas arbete och iakttagelser har redovisats vid revisionens möten.

Fördjupade granskningar

Under året har revisorernas granskningar av ansvarsutövandet kompletterats med fördjupade granskningar, till vilka sakkunniga biträden anlåtats.

Granskning av kommunstyrelsens hantering av allmänna handlingar

Granskningens syfte var att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar.

Den sammanfattande bedömningen var att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar. Bedömningen är att kommunstyrelsen inte har säkerställt att det finns en tydlig process och samordning avseende ärendehantering. Avsaknaden av en strukturerad hantering kan medföra att ärendehantering inte sker på ett enhetligt och rättssäkert vis. Vi menar att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att säkerställa detta, med bakgrund av styrelsens ansvar för ledning och samordning.



Ystads kommun

Revisionen

I granskningen har stickprov genomförts som visar på ett antal brister i hanteringen av utlämnande av handlingar. Vi menar detta aktualiserar behovet av att genomföra systematiska kontroller avseende hantering av allmänna handlingar, samt behovet av att säkerställa kompetens genom utbildning.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderades kommunstyrelsen att:

- ▶ Tydliggöra ärendehanteringsprocessen och däri roller och ansvar.
- ▶ Genomföra kontroller inom ramen för ärendehanteringsprocessen.
- ▶ Säkerställa att utlämnade av handling sker på ett korrekt och enhetligt sätt.

Granskning av arbetsmarknadsinsatser

Granskningens syfte var att bedöma om socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med arbetsmarknadsinsatser. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor.

Vår slutsats var att socialnämnden till viss del säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med arbetsmarknadsåtgärder. Det finns en styrning av arbetet samt ett etablerat samarbete inom kommunen och med externa parter. Uppföljningen av arbetsmarknadsinsatsers ändamålsenlighet och prognos av framtida behov och kostnader för ekonomiskt bistånd bör dock utvecklas och dokumenteras framgent.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderade vi socialnämnden att:

- ▶ Upprätta dokumenterade rutiner avseende arbetsmarknadsenhetens fördelning och genomförande av insatser.
- ▶ Fortsätt verka för att upprätta ett samverkansavtal mellan nämnden och Arbetsförmedlingen.
- ▶ Säkerställa tillförlitlig statistik och nyckeltal avseende förutsättningar och resultat av enheternas arbete.
- ▶ Tillse att det genomförs övergripande uppföljning och utvärdering av insatser för att påskynda individens etablering på arbetsmarknaden samt att uppföljningen dokumenteras.
- ▶ Tillse att prognoser för arbetslösheten i kommunen dokumenteras och presenteras för nämnden.

Granskning av kommunens lokalförsörjning

Granskningens syfte var att bedöma ändamålsenligheten i kommunens strategiska arbete med lokalförsörjningsfrågor.

Vår slutsats var att det inte finns ett ändamålsenligt strategiskt arbete med lokalförsörjningsfrågor i kommunen. Bedömningen grundar sig i att det saknas en tydlig dokumenterad lokalförsörjningsprocess, ansvar och mandat är otydliga, och det saknas samlade långsiktiga bedömningar av lokalbehovet i kommunen. Därtill saknas långsiktiga underhållsplaner vilka kan ligga till grund för bedömningar av tillkommande behov till följd av brister i befintligt bestånd. Det är särskilt problematiskt att det är otydligt vad avser ansvar för samordning och strategiska frågor, samt i vilken utsträckning som bolagen ska vara

involverade i processen. Därtill menar vi att det är en brist att det saknas prioriteringsordningar givet kommunens begränsade investeringsutrymme.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderade vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Tydliggöra lokalförsörjningsprocessen med avseende på ansvar, organisering, arbetsuppgifter, tidsramar och förutsättningar.
- ▶ Säkerställa att det finns en tydlig strategisk riktning och tillräcklig samordning avseende lokalförsörjningen.
- ▶ Besluta om prioriteringsordningar givet kommunens begränsade investeringsutrymme.

Därtill rekommenderas kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Upprätta en samlad och långsiktig lokalbehovsplan för kommunen.

Granskning av kulturnämndens hantering av konst

Granskningens syfte var att bedöma om kulturnämnden har en tillräcklig och ändamålsenlig hantering av kommunens konst.

Den sammanfattande bedömningen var att kulturnämnden inte säkerställer en tillräcklig och ändamålsenlig hantering av kommunens konst. Vi grundar bedömningen på att spårbarheten av konsten inte är tillräcklig samt att hanteringen av deponeringen av konsten är bristfällig. För att säkerställa att samtliga konstverk är spårbara behövs det tydligare struktur och dokumenterade rutiner som består även vid personalbyten.

I granskningsrapporten rekommenderades kulturnämnden att:

- ▶ säkerställa att rutiner för inventering av konstsamlingen upprättas samt att konstsamlingen blir registrerad i accessionskatalogen och i Sofie,
- ▶ säkerställa att nya arbetsrutiner avseende inköp av konst upprättas,
- ▶ säkerställa att en strukturerad hantering av deponerad konst upprättas,
- ▶ säkerställa att uppföljning och kontroll av deponerad konst genomförs på ett systematiskt sätt, samt
- ▶ uppmana samtliga nämnder och kommunstyrelsen att tillse att villkoren som avser deponerad konst efterlevs.

Granskning av följsamhet till miljöprogrammet

Granskningen syftade till att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas följsamhet till kommunens miljöprogram är tillräcklig. Den sammanfattande bedömningen var att den inte är tillräcklig.

Bedömningen gjordes utifrån fastställda mål och att arbetet ska pågå i samtliga verksamheter enligt programmet. Vi bedömde att kommunstyrelsen och nämnderna inte tillräckligt arbetar systematiskt eller genomför tillräckliga insatser och aktiviteter för att bidra till målen i miljöprogrammet. Bedömningen görs mot bakgrund att endast samhällsbyggnadsnämnden och myndighetsnämnden har formulerat nämndmål utifrån miljöprogrammets strategiska mål. Vi bedömer att nämndernas samordning behöver stärkas genom till exempel nämndgemensamma mål. Därtill konstaterar vi att arbetet med miljöprogrammet är utspritt på

olika funktioner, att det saknas centrala resurser och en tydlig politisk sakägare. Vi bedömer vidare att nuvarande organisation inte möter upp mot miljöprogrammets ambitioner och att hållbarhetsombudens roll behöver tydliggöras. Vi ser även ett värde i att tydliggöra kommunstyrelsens roll och uppgifter utifrån miljöprogrammets strategiska mål.

Slutligen bedömde vi att nämndernas uppföljning av miljöarbetet till viss del är tillräcklig. Däremot bedömer vi att kommunstyrelsen inte genomför en tillräcklig analys av uppföljningen av kommunens samlade miljöarbete i enlighet med miljöprogrammet. Vi ser positivt på att arbetet med miljöprogrammet årligen följs upp i ett hållbarhetsbokslut. Däremot bedömer vi att uppföljningen bör generera förslag på nya insatser och åtgärder där uppföljning pekar på att målen inte kommer nås.

I granskningsrapporten rekommenderades kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att tjänstepersoner och politiker har god kännedom om hållbarhetsfrågor samt Ystads kommuns miljöprogram. Detta är särskilt viktigt i ingåendet av en ny mandatperiod.
- ▶ Tydliggöra hållbarhetsombudens uppdrag.
- ▶ Tydliggöra kommunstyrelsens roll och uppgifter utifrån miljöprogrammets strategiska mål.
- ▶ Säkerställa att samordning mellan nämnder sker där så är lämpligt i kommunens samlade miljöarbete.
- ▶ Genomföra en årlig analys i samband med uppföljningen av kommunens samlade miljöarbete i enlighet med miljöprogrammet. Med hjälp av analysen där så är lämpligt fatta beslut om uppdrag och nya prioriteringar för att nå målen i miljöprogrammet.

Vidare rekommenderades nämnderna att:

- ▶ Tydliggöra hur nämnden bland annat genom målstyrning och konkreta aktiviteter ska arbeta för att målen i miljöprogrammet uppfylls.
- ▶ Förbättra användningen av det verksamhetssystem för uppföljning som Ystads kommun valt för sin uppföljning av mål och styrande dokument.

Genomförd granskning av förutsättningar inför inträdet av kommunal standard för Räkenskapsrevision

De förtroendevalda revisorerna i Ystads kommun gav EY i uppdrag att genomföra en granskning avseende förutsättningar inför inträdet av kommunal standard för räkenskapsrevision. Den sammanfattade bedömningen är att granskning enligt den nya standarden kommer innebära ett ökat fokus på processförståelse och kartläggning av rutiner med påverkan på de finansiella rapporterna. Förutsättningar finns delvis för granskning enligt den nya standarden. I granskningsrapporten rekommenderades att:

- ▶ Dokumentation avseende närståendeförhållande och närstående transaktioner upprättas för att säkerställa att revisorer erhåller tillräckliga revisionsbevis inom detta område.
- ▶ Upprätta samlade processbeskrivningar som även innefattande IT-system, applikationer och kontrollmoment. Vidare rekommenderar vi dokumenterad rutin för bedömningsposter i redovisningen samt skatter och avgifter.



Ystads kommun

Revisionen

- ▶ Upprätta en dokumenterad rutin för bedömningsposter i redovisningen samt för skatter och avgifter.
- ▶ Upprätta en samlad dokumentation avseende IT-system som används med påverkan på den finansiella rapporteringen för att underlätta granskning enligt den nya standarden.

Uppföljning av granskningar genomförda 2021

Varje år genomförs en uppföljning av tidigare års granskningar. Uppföljning av 2021 års granskningar visade att nämnderna delvis eller till stor del följt de rekommendationer som revisionen lämnat.

Granskning av delårsrapport per 2022-08-31

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunfullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning och det lagstadgade balanskravet kommer att uppnås.

Prognosen för helåret indikerade att balanskravsresultatet kommer att uppnås. Samtliga finansiella mål för räkenskapsåret bedömdes uppnås vid årets slut. Av sju övergripande mål bedömdes sex av målen uppnås för helåret. Sammantaget bedömdes att resultatet i delårsrapporten i allt väsentligt var förenligt med de mål fullmäktige beslutat om.

Granskning av årsbokslut och årsredovisning

Efter granskningen av årsredovisningen för 2022 är vår sammanfattande bedömning följande: Årets resultat uppgår till 131,5 mnkr vilket avviker positivt mot föregående år med 52,5 mnkr. 2022 års resultat avviker positivt mot budget med 90,4 mnkr. I förhållande till prognos i delårsrapport för tertial 2 avviker resultatet positivt med cirka 25,0 mnkr.

Ökningen av verksamhetens nettokostnader uppgår för 2022 till 4,8 % (5,3 %). Skatteintäkter, bidrag och utjämning har ökat under 2022 med 8,8 % (6,1 %). Nettokostnadernas andel av skatteintäkter och generella bidrag uppgår till 93,6%.

Verksamheternas totala budgetavvikelse uppgår till 25,6 mnkr. Störst underskott visar Socialnämnden med en negativ budgetavvikelse på -7,5 mnkr, vilket bland annat beror på ökade personalkostnader inom Hälsa, vård och omsorg. Funktionsnedsättning och socialpsykiatri redovisar ett budgetunderskott på grund av ökade kostnader för externa placeringar. I Socialnämndens resultat ingår ett prestationsbaserat statsbidrag med 5,4 mnkr.

Soliditeten exkl. pensionsåtagande uppgår till 26% (25%), ökningen bedöms bero på att kommunens överskott ökat i något större takt jämfört med kommunens investeringar under året. En låg soliditet kan begränsa det långsiktiga finansiella handlingsutrymmet.

Lekmannarevision

Lekmannarevisorerna har besökt bolagen vid minst två tillfällen under året för att informera sig om bolagens verksamhet. En granskning av bolagsstyrelsernas följsamhet till ägardirektiv har genomförts:

Granskning av bolagsstyrelsernas följsamhet till ägardirektiv

Granskningen syftade till att bedöma om bolagsstyrelsernas följsamhet gentemot fastställda ägardirektiv är ändamålsenlig.



Ystads kommun

Revisionen

Det var vår sammanfattande bedömning att det delvis finns en ändamålsenlig följsamhet gentemot fastställda ägardirektiv. Bedömningen grundar sig i att kommunfullmäktige beslutat om såväl generella som särskilda ägardirektiv för samtliga bolag och att samtliga bolag har framtagna mål som följs upp. Vi menar däremot att uppföljning av uppdraget i ägardirektivet bör dokumenteras systematiskt med syfte att vara ett stöd för kontinuiteten i arbetet med att utveckla bolagen i önskad riktning.

Vår bedömning är även att samtliga bolag inte följer ägardirektiven fullt ut genom att arbeta efter beslutad affärsplan eller verksamhetsplan. Vi noterar emellertid i granskningen att flera är på gång och kommer ta fram planer redan inför 2023.

Slutligen bedömer vi att ägardirektiven i vissa delar borde förtydligas med syfte att förtydliga vilka styrdokument som gäller samt vad som innebär principiell betydelse eller annan större vikt.

I granskningsrapporten rekommenderades kommunstyrelsen och Ytorner AB att:

- ▶ Förtydliga vilka styrdokument som gäller för respektive bolag
- ▶ Tydliggör och dokumentera uppföljning av uppdraget i ägardirektivet

Vidare rekommenderar vi dotterbolagen att:

- ▶ För bolagen som saknar affärs- och verksamhetsplan, ta fram en sådan

Information från verksamheterna

Revisorerna har informerat sig genom att bjuda in företrädare från olika verksamheter till revisorernas sammanträden och genom att göra besök i verksamheter. Två gånger om året under våren och hösten träffar ansvariga revisorer och lekmannarevisorer alla nämnder och bolag.

Information har lämnats i samband med slutrevisionssammanträden av ekonomichef.

Dialog med fullmäktige

Revisionens presidium har under året sammanträffat med kommunfullmäktiges presidium vid några tillfällen. Vid dessa möten har information lämnats om bland annat revisorernas arbetssätt och genomförda granskningar. Erfarenheter har utbytts och revisorerna har fått en återkoppling på revisionsarbetet.

Erfarenhetsutbyte och utbildning

Revisorerna i sydöstra Skånes kommuner träffas regelbundet för dialog samt för att delge varandra erfarenheter i granskningsarbetet. Revisorerna har deltagit i seminarier och utbildningar. Revisorerna ingår även i EY:s regionala och nationella kundråd. Genom kundråden ges möjlighet till kunskapsdelning och nätverksbyggande med andra kommuner. Möjligheten att närvara och genomföra utbildningar har påverkats av pandemin.

Övrigt

Organisation

Kommunrevisionen består av nio ordinarie revisorer. EY har under året varit sakkunnigt biträde till de förtroendevalda revisorerna.

Jäv

Bruno Andersson har inte deltagit i granskningen av myndighetsnämnden.

Kartläggning av revisorernas grundläggande och fördjupande granskning av larmkostnader

Med anledning av ett uppmärksammat ärende gällande kommunens larmkostnader som är under pågående utredning har revisionen sammanställt hur frågan har följts och granskats genom åren.

2017 kallade revisionen till sig förvaltningschef för samhällsbyggnadsförvaltningen för att lyfta sin oro kring ökade kostnader för larm (minnesanteckningar 2017-05-17). I minnesanteckningar från mötet (§ 58) finns att läsa att bokslutet för 2016 visar på ökade larmkostnader. Avtalet tecknades 2014. Enligt minnesanteckningarna berättar samhällsbyggnadschefen att förhandling har förts om avtalet och i juni 2016 tecknades avtal för att precisera timkostnader, inställelsetid, etc. I oktober 2016 tecknade hyresavtal per objekt, och samtidigt förlängdes avtalstiden med två år. Samhällsbyggnadschefen hade då fått i uppdrag att belysa villkoren i det samlade hyresavtalet, och hade anlitat en jurist för detta. Vidare beskriver samhällsbyggnadschefen att Det finns en säkerhetspolicy beslutad på kommundirektörsnivå. Säkerhetsnivån har höjts för att motsvara policyn, men det har inte funnits budgeterade medel för detta. I nuläget belastas samhällsbyggnadsnämnden av kostnaderna, men de ska egentligen ingå i lokalhyran och betalas av övriga nämnder. Revisionen får också information om att alla beslut fattade på delegation inte har anmälts till samhällsbyggnadsnämnden.

2018 genomförde EY på uppdrag av då sittande förtroendevalda revisorer en granskning av avtalshantering. I granskningen djupgranskades ett antal avtal varav avtalet med Stanley Security AB var ett av dessa. I granskningen framförde EY att kommunen genomfört en utredning avseende möjligheterna att bryta avtalet i förtid. Utredningens slutsats var att hävning inte gick att genomföra.

Vidare konstaterades att tjänstepersonen som undertecknade avtalet vid tidpunkt för avtalets ingående inte hade befogenheter att ingå avtal. I samband med bokslutet 2016 upptäcktes att larmkostnaderna kraftigt överskred budget. Kommunen genomförde därefter en utredning gällande larm- och bevakningskostnaderna, daterad 2017-08-17. Förvaltningschef för samhällsbyggnad och fastighetschef informerade samhällsbyggnadsnämnden om utredningen 2017-05-11, § 96. EY konstaterar vidare att i erhållen utredning framgår det att kostnaderna för larm- och bevakning har ökat succesivt under de senaste åren. För 2016 uppgick larm- och bevakningskostnaderna till 27,2 miljoner kronor, avtalet har därmed medfört höga kostnader för kommunen. EY beskriver i rapporten kostnadsutvecklingen enligt följande:

2011: 14,7 mkr
2012: 18,4 mkr
2013: 20,1 mkr
2014: 20,1 mkr
2015: 23,8 mkr
2016: 27,2 mkr

Vidare redovisar EY att det i utredningen presenteras en analys gällande vad som ligger till grund för de höga kostnaderna och vad det finns för möjliga åtgärder som behöver genomföras. I EYs rapport framförs det att det var otydligt vem som hade befogenhet att



Ystads kommun

Revisionen

teckna avtal enligt delegationsordning. Det fanns ingen reglering i delegationsordningen för totalkostnaden över flera år, utan delegationsordningen var istället kopplad till attestering. I utredningen framgår att samhällsbyggnadsnämndens förteckning över attestering inte anger några förutsättningar avseende avtal som medför kostnader i flera år eller som fördelar kostnader över flera objekt. I nuvarande delegationsordning står det att beslut att ingå avtal inom nämndens verksamhetsområde som kan generera en kostnad inom ramen för varje delegats attesträtt, är delegerat till förvaltningschef med rätt till vidaredelegation. Förvaltningschef har rätt att vidaredelegera till avdelningschefer, enhetschefer, handläggare och anställda (enligt attesträtt för beslutsattest vid varje tidpunkt gällande delegationsordning). Samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att de i nuläget ser över delegationsordning där bland annat avtalstecknarrätten ska tydliggöras med hänsyn till totalsumman av ett avtal. Anmälan till nämnden gällande ingångna avtal 2016 skedde inte enligt utredning. Detta medförde att nämnden aldrig tog del av de olika avtal som tecknas med Stanley Security. I utredningen framgår att rutiner för hur kommunens ärendehanteringssystem, Evolution, används för att anmäla ingångna avtal utvecklades under 2016 och tillämpades fullt ut 2017 (se avsnitt Styrdokument, riktlinjer och rutiner – Samhällsbyggnadsnämnden). I övrigt uppges till EY att inte rutinerna kring avtalshantering har setts över till följd av denna händelse.

Granskningen besvarades av samhällsbyggnadsnämnden 2018-08-15 NR 2018/104

Samhällsbyggnadsnämnden svarade att samhällsbyggnadsförvaltningen under vintern 2017 och våren 2018 sett över samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning, med senaste revidering i december 2016. Översynen inleddes i samband med att otydligheter gällande delegationsrätten för avtalstecknande hade konstaterats. Under arbetets gång har också hänsyn tagits till den nya kommunallagen och den nya dataskyddsförordningen. I juni 2018 beslutade samhällsbyggnadsnämnden om en revidering av delegationsordningen, revideringen träder i kraft den 1 augusti 2018. I den nyreviderade delegationsordningen framkommer att alla avtal beslutade i delegation liksom tidigare ska återrapporteras till nämnden. Även om den nya kommunallagen medger att alla delegationsbeslut inte anmäls finns en etablerad och fungerande rutin för att via kommunens ärendehanteringssystem, Evolution, knappa in delegationsbeslut under olika ärendetyper och inför varje nämnd rapporteras dessa samlat till nämnden. Genom denna rutin finns alla avtal digitalt tillgängliga vilket underlättar till exempel senare sökbarhet. Den nyreviderade delegationsordningen har kompletterats med ett avsnitt som beskriver nämndens olika slags avtal. Nämnden ansvarar för verksamheter som kräver omfattande upphandlingar och genererar stora kostnader kopplat till drift av fastighetsbeståndet och den yttre miljön, offentliga måltider, till investeringar och exploateringsprojekt.

Kommunstyrelsen svarade revisionen (dnr 2018/138) i augusti 2018 med information kring avtalsuppföljning, standardiserade mallar och sökbarhet. Kommunstyrelsen svarar med information kring hur de ska arbeta med alla revisionens rekommendationer.

Revisionen följde upp granskningen av avtalshantering 2019 och konstaterade då att nämnden beslutade om ny delegationsordning i juni 2018 vilken har förtydligat delegationsordningen avseende rätten till vidaredelegation samt vilka avtal som återrapporteras till nämnd.