

Till
Fullmäktige i Huddinge kommun

Revisionsberättelse för Huddinge kommuns verksamhetsår 2022

Jag, av fullmäktige utsedd revisor, har i samverkan med sakkunniga biträden från Professional Management AB, granskat den verksamhet som bedrivits i styrelse, nämnder och fullmäktigeberedningar i den omfattning som har varit möjlig inom ramen för tillgängliga resurser för revisionsarbetet.

Styrelse, nämnder och beredningar ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande mål, beslut och riktlinjer samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. De ansvarar också för att det finns en tillräcklig intern kontroll och återredovisning till fullmäktige.

Revisorerna ansvarar för att granska verksamhet, intern kontroll och räkenskaper samt att pröva om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Revisorernas uppdrag omfattar enligt kommunallagen att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet, kommunens revisionsreglemente, förvaltningslagen, sekretess- och offentlighetslagen, arkivlagen och skollagen.

Granskningen har haft den omfattning och inriktning samt givit det resultat som redovisas i bilagan "Redogörelse för 2022 års revisionsarbete". På grund av otillräckliga resurser för revisionsarbete har en del verksamheter nedprioriterats.

Kommunens bokslut och årsredovisning per 2022-12-31

Jag har tagit del av KPMG:s granskning av bokslut och årsredovisning per 2022-12-31. Avgränsning för denna granskning baseras på riktlinjer och definitioner av SKR och Skyrev vilket innebär att KPMG:s granskning endast är översiktlig. Detta innebär att granskningen inte uppfyller de krav som ställs på en auktoriserad revisor eller ett auktoriserat revisionsbolag enligt revisorslagen eller internationella standarder för revision (ISA).

Jag har av ekonomidirektören i strid mot KL Kap 12 förvägrats möjlighet att ta del av räkenskaperna för egen granskning från kommunstyrelsens förvaltning.

Jag bedömer sammantaget att resultatet enligt årsredovisningen är lägre än vad som anges i årsredovisningen till följd av övervärderade anläggningstillgångar.

Jag bedömer att, trots detta, att resultatet är förenligt med de finansiella mål som fullmäktige uppställt.

Verksamhetsgranskningens resultat

Jag bedömer att nämnder i Huddinge kommun har bedrivit verksamheten på ett i stora delar ändamålsenligt sätt men att brister finns i uppfyllande av de verksamhetsmål som uppställts. Dessa brister beskrivs i bifogade granskningsrapporter och i bilagan ”Redogörelse för 2022 års revisionsarbete”.

Intern kontroll

Baserat på resultatet genomförda granskningar avseende intern kontroll bedömer jag att styrelsens och nämndernas interna kontroll har varit och är otillräcklig. Kommunen saknar internrevision och annan kommunövergripande kontroll av regelefterlevnad. Detta har enligt under mandatperioden genomförda granskningar bland annat medfört överskridande av LOU:s gränsbelopp för direktupphandling av placeringar inom HVB-boende, brister i genomförande av kommunens processer, brandskyddsarbete, arbete med effektiviseringar, samverkan och samarbete med civilsamhället, organisation för informationssäkerhet, genomförande av beslutade investeringar, investeringsbudget överstigande investeringsutrymmet, redovisning och kontroll av anläggningstillgångar, uppsikt av bolag och kommunalförbund, rutiner för efterlevnad av dataskyddsförordningen, kontroll av bisysslor och förebyggande av JÄV.

Beredningarnas interna kontroll har inte granskats på grund av resursbrist.

Ekonomisk hushållning

Min bedömning av god ekonomisk hushållning inom kommunen är att nämnder och KS i huvudsak har genomfört sin verksamhet inom ramen för budget men att ett betydande antal verksamhetsmål inte uppfyllts.

Av totalt 57 verksamhetsmål har 16 mål uppfyllts i hög grad eller mycket hög grad medan 20 mål inte har uppfyllts. För 12 mål saknas grund saknas för att bedömning och 5 mål har tveksamma indikatorer som inte korrelerar med målbeskrivningen. Härtill kommer att 13 mål endast har delvis uppfyllts

Effekter till följd av nyttorealiserings via digitalisering redovisas ej i årsredovisningen och jag har inte heller i min granskning identifierat besparingar av detta slag under 2022.

Följsamhet mot lagar, reglementen, förordningar och riktlinjer från statliga myndigheter.

- I strid med KL 12 kap §9 **Revisorernas rätt till information; Nämnderna, fullmäktigeberedningarna, de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa, samt de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet** har kommundirektören, biträdande kommundirektören och ekonomidirektören sökt hindra och försvåra informationsutbyte mellan kommunens controllers och mig samt sakkunniga biträden.
- I strid med KL 12 kap §10 **Revisorernas förvaltning**, KL 12 kap §7 **Revisorernas ställning** och skrivningar i Revisionsreglementet och God revisionsd i kommunal verksamhet samt Grunderna för god förvaltning i Förvaltningslagen 5 § legalitet, objektivitet och proportionalitet att en myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen, har KS vägrat att upprätta bokslut för revisorernas budgetmedel i enlighet med lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) och god redovisningssed samt följa beslut avseende utbetalningsformer för arvode.
- Kommunen har direktupphandlat placeringar inom HVB-boende med belopp som avsevärt överskrider LOU:s gränsbelopp för direktupphandling.

Måluppfyllelse avseende av KF beslutade mål

Bedömningar i bifogad granskning av kommunens årsredovisning utförd av sakkunniga biträdet ger en mindre positiv bild av resultatet än kommunens egna bedömningar. Vidare visar granskningsrapporten att indikatorerna för ett antal av KF-målen inte är relevanta eller saknas samt att en del uppdrag inte i tillräcklig grad återspeglas i mål och indikatorer.

Av totalt 57 mål har 16 mål uppfyllts i hög grad eller mycket hög grad medan 20 mål inte har uppfyllts. För 12 mål saknas grund saknas för att bedömning och 5 mål har tveksamma indikatorer som inte korrelerar med målbeskrivningen. Härtill kommer att 13 mål endast har delvis upp-fyllts

Sammantagen bedömning är att god ekonomisk hushållning i betydelsen god invånarnytta för budgetmedel endast delvis har uppfyllts samt att effektiviteten understiger vad som enligt definitionen av god ekonomisk hushållning i kommuner krävs. Kommuner ska utforma sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt och uppnå en hög effektivitet. (SOU 2021:75).

Anmärkningar riktade till nämnder och kommunstyrelse.

Grunder för anmärkning är enligt SKR:s god revisionsd i kommunal verksamhet bl.a.

- Bristande måluppfyllelse i verksamheten genom att fullmäktiges verksamhetsmål, uppdrag eller föreskrifter för verksamheten inte uppnås
- Bristande måluppfyllelse avseende budgetramen och god ekonomisk hushållning.
- Ohörsamhet/obstruktion. Styrelse eller nämnd är uppenbart ohörsam mot fullmäktiges mål, riktlinjer eller beslut eller fattar beslut som motverkar fullmäktiges mål eller uppdrag.
- Medveten eller omedveten lagöverträdelse eller lagtrots.
- Brister i styrning och intern kontroll av verksamhet eller ekonomi
- Ej rättvisande redovisning definierad som att LKBR och/eller god redovisningssed i kommunal verksamhet inte efterlevs samt väsentliga avvikelser som gör att årsredovisningen och/eller delårsrapport inte visar rättvisande bild av verksamhetens resultat och ekonomiska ställning.
- Verksamhetsskada förorsakad av ohörsamhet mot lag, mål och beslut, bristande måluppfyllelse, bristande styrning och kontroll.

Anmärkning avseende måluppfyllelse

Förutom ovannämnda brister i måluppfyllelse har granskningar visat att alltför många mål och indikatorer i nämndernas verksamhetsplaner handlar om resurser och prestationer i stället för effekter. För att vara relevanta ska målen och indikatorerna beskriva det värde som verksamheten skapar, d v s förväntade resultat/effekter.

Ytterligare brister i en del av nämndernas målformuleringar är att de inte är tillräckligt specifika, mätbara, accepterade, rimliga och tidsatta samt att etappvärden och målvärden för 2030 och data för tidigare år saknas. I vissa fall är målvärdena för 2030 uppenbart orealistiska. Vidare används i en hel del fall olika mått för baslinje, etappmål och målvärde för resultatindikatorer. Ett antal målvärden anges i relation till andra kommuner ("topp tre i länet", "i linje med genomsnitt i länet") medan baslinjen och etappmålet oftast anges som en procentsats för Huddinge. KF har beslutat om några jämförelsekommuner: Haninge, Järfälla, Nacka, Sollentuna, Stockholm, Österåker. I verksamhetsplanerna har nämnderna inte i etappmål eller målvärden 2030 relaterat till jämförelser med denna grupp av kommuner.

Kommunstyrelsen har inte hörsammat målen om öka antalet infartsparkeringsplatser i kommunen och god tillgång till laddinfrastruktur.

Förskolenämnden, Grundskolenämnden samt Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden har brustit i uppföljningen av skolenheternas genomförande av tidiga stödinsatser och har därmed inte säkerställt att erforderliga åtgärder vidtas i relation till KF:s mål och kraven från skollagen, Skolverket och Skolinspektionen avseende genomförandet av skolans kompensatoriska uppdrag.

Anmärkningar avseende lagöverträdelse

- Socialnämnden har direktupphandlat placeringar i HVB-hem till belopp som signifikant överskrider LOU:s gränsbelopp. Juridiskt ansvar för detta åvilar kommunstyrelsen i egenskap av upphandlingsmyndighet.
- Socialnämnden har i sin hantering av orosanmälningar inte uppfyllt tidskraven i lagstiftningen för 33 procent av ärenden på barnenheten och 23 procent av ärenden på ungdomsenheten.
- Kommunstyrelsen har via sin förvaltning hindrat och försvårat informationsöverföring mellan revisorer och kommunens controllers samt kommunikatörer i strid med KL kapitel 12.
- Kommunstyrelsen har via sin förvaltning begränsat revisorernas insyn i räkenskaperna i strid med KL kapitel 12.
- Bokföring avseende revisorernas budget sker inte separat från kommunen och inte i enlighet med god redovisningssed.

Anmärkningar avseende intern kontroll och styrning

Kommunens styrmodell förutsätter att nämnderna tar ansvar för att formulera specificerade mål för all verksamhet. Som framgår av granskningsrapporterna finns betydande brister avseende målbeskrivningar och indikatorer vilket undergräver möjligheterna för uppföljning av måluppfyllelse.

Vidare saknas kommunövergripande internrevision. Genomförandet av de arbetsuppgifter som normalt ingår i internrevision är delegerat till enskilda tjänstepersoner vilket inte är förenligt med kraven i KL avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Följder av detta är att genomförande och följsamhet gentemot styrdokument och beslutade processer inte följs upp på ett systematiskt sätt. Uppfyllnadsgraden för de mål som beslutats av KF och KS försämrats, effektiviseringar syftande till att sänka kommunens kostnader för sina verksamheter genomförs inte, beslutade investeringar och projekt försenas eller startas inte alls samt att förvaltningarna gör egna och andra prioriteringar än vad KF beslutat.

Ansvarsfrihet

I min revisionsberättelse för 2021 tillstyrkte jag, med reservation för vissa anmärkningar att fullmäktige skulle bevilja ansvarsfrihet för nämnder och beredningar samt enskilda ledamöterna i dessa organ.

Jag avstyrkte för 2021 ansvarsfrihet för styrelsen med anledning av de brister i måluppfyllelse, ekonomisk hushållning, diskrepanser mellan kommunens bedömningar och sakkunniga biträdets bedömningar, felaktigheter i räkenskaperna, brister i följsamhet gentemot lagar, reglementen, förordningar och riktlinjer från statliga myndigheter och övriga anmärkningar.

Väljarna är revisorernas uppdragsgivare för kontroll av kommunernas verksamheter. Utfallet i valet 2022 bekräftade min bedömning avseende ansvarsfrihet för 2021 års kommunstyrelse. I allt väsentligt bär samma kommunstyrelse ansvar även för 2022 års verksamhet även om årsredovisningens avsändare är KSO i den nuvarande (nya) kommunstyrelsen. Det innebär att frågan om ansvarsfrihet för den tidigare styrelsen är överspelad och att det inte är ändamålsenligt att uttala sig om ansvarsfrihet för den nuvarande (nya) styrelsen.

Jag tillstyrkte inte att fullmäktige skulle godkänna kommunens årsredovisning för 2021 utan revidering. Även årsredovisningen för 2022 ger inte en rimligt rättvisande bild av kommunens ekonomiska resultat och av hur kommunen uppfyllt de mål som KF beslutat för verksamhetsåret 2021. Detta framgår av sakkunniga biträdets granskningsrapporter avseende årsredovisningen och målbilagan.

För att öka invånarnas tillit till kommunen och det demokratiska samhällsskicket rekommenderar jag att kommunstyrelsen inför kommande år genomför åtgärder för ökat kvalitet i årsredovisningarna, mindre skönmålande målbedömningar och ökad transparens.

Jag åberopar bifogade "Redogörelse för 2022 års revisionsarbete" och av genomförda rapporter enligt nedanstående förteckning.

Huddinge 2023-04-16

Klas Hamrin

Bilagor:

Till revisionsberättelsen hör bilagan "Redogörelse för 2022 års revisionsarbete" samt sakkunniga biträdets rapporter ingående i 2022 års revisionsplan och rapporter tillhörande 2021 års revisionsplan som färdigställdes Q2 2022.

Dessa rapporter har delgivits kommunfullmäktige vartefter de färdigställts under året och finns publicerade på kommunens webbplats.

Slutförda granskningar, förstudier och rapporter är:

- Kommunens hållbarhetsprocesser (*Sakkunnig: BDO AB*)
- Kommunens arbete med värdegrunder (*Sakkunnig: Handelshögskolan i Stockholm*)
- Granskning av årsredovisning 2022 (*Sakkunnig: Professional Management AB*)
- Granskning av Målbedömning 2022 (*Sakkunnig: Professional Management AB*)
- Arkivering och hantering av allmänna handlingar (*Sakkunnig Klas Hamrin*)
- Genomförande av 2022 års allmänna val (*Sakkunnig Klas Hamrin*)
- Främjande av valdeltagande inför valet 2022 (*Sakkunnig Klas Hamrin*)
- Internkontroll och internrevision (*Sakkunnig Klas Hamrin*)
- Kommunens arbete med vinterväghållning (*Sakkunnig Klas Hamrin*)
- Arbete med och hantering av orosanmälningar (*Sakkunnig: Professional Management AB*)
- HVB och stödboende för barn och unga upp till 20 år (*Sakkunnig: Professional Management AB*)
- Revisorernas oberoende och kommunens förhållningssätt gentemot revisorerna (*Sakkunnig Klas Hamrin*)
- Genomförande av skolans kompensatoriska uppdrag (*Sakkunnig: Professional Management AB*)