



Revisionsrapport

Granskning av årsbokslut och årsredovisning 2018

2019-03-27



Diarienummer: KS9 2019-10
Datum: 2019-03-27
Handläggare: Peter Alexandersson, Karin Andersson, Annica Engberg, Malin Eriksson
Organisation: Revisionskontoret, Linköpings kommun

Sammanfattning

Vi bedömer att årsredovisningen inklusive den sammanställda redovisningen ger en rättvisande bild av resultat och ställning i kommunen.

Likt varje år sedan den så kallade blandmodellen för redovisning av pensioner infördes har kommunen gjort avsteg från den lagstadgade redovisningsprincipen och redovisat pensionerna enligt fullfonderingsmodellen.

Kommunen har tidigare år gjort avsteg från rådet för kommunal redovisnings (RKR) rekommendation 18.1 ”intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar”¹ när ersättningar för ensamkommande flyktingbarn från Migrationsverket redovisades i balansräkningen. För 2018 följer kommunen rekommendation 18.1.

Den sammanställda redovisningen har anpassats till kommunala redovisningsprinciper. Proportionell konsolideringsmetod har använts. Justeringar har gjorts för Stadshuskoncernens upp- och nedskrivningar av tillgångar. När det gäller de internvinster som uppstod vid försäljningar under 2006-2007 tillämpas numera samma principer för avskrivningar i Stadshuskoncernen och kommunen.

Vi bedömer att fullmäktiges finansiella mål för kommunen har uppnåtts. Vi noterar att styrelsens och nämndernas följsamhet till budgeten för 2018 varierar.

Vi bedömer att måluppfyllelsen för verksamhetsmålen är svag på kommunövergripande nivå samt för flera nämnder och styrelsen. Vi noterar att nämnderna presterar olika och att flera nämnder redovisar starka resultat.

Vi bedömer att god ekonomisk hushållning delvis har uppnåtts för verksamhetsperspektivet.

Vi anser att kommunens målstyrning kan och bör förbättras i syfte att bli tydligare med vad man vill uppnå. Med hjälp av mätningar och yrkesmässiga resonemang och bedömningar bör man bli tydligare med vad man har uppnått och hur man går vidare med områden som inte nått upp till förväntade resultat.

¹ Den av RKR publicerade Informationen ”redovisning av statsbidrag” förtydligar rekommendation 18.1.

Rapportens disposition

Rapporten är uppdelad i två delar. Del 1 behandlar granskningen av årsbokslut och årsredovisning. Del 2 behandlar granskningen av ändamålsenlig och ekonomisk tillfredställande verksamhet samt intern kontroll och har legat till grund för revisionsberättelserna för styrelse och nämnder vilka avrapporterades till kommunfullmäktige 2019-03-12.

Innehåll

Bakgrund	5
Prövning av yrkesrevisorns oberoende	5
Del 1 Granskning av årsbokslut och årsredovisning	6
1 Revisionsfrågor	6
2 Revisionskriterier	6
3 Ansvarig nämnd/styrelse	6
4 Omfattning, metod och genomförande	6
5 Granskningsresultat	8
5.1 Förvaltningsberättelse	8
5.1.1 Finansiell analys	8
5.1.2 Sjukfrånvaro	9
5.1.3 Investeringsredovisning	9
5.1.4 Driftredovisning	10
5.1.5 Balanskrav	10
5.1.6 Övrig obligatorisk information enligt KRL och RKR:s rekommendationer	10
5.1.7 God ekonomisk hushållning	10
5.1.7.1 Analys och bedömning	11
5.2 Resultaträkning	12
5.3 Balansräkning	13
5.4 Kassaflödesanalys	14
5.5 Sammanställd redovisning	14
5.6 Tilläggsupplysningar	16
6 Bedömning revisionsfrågor	16
Del 2 Ändamålsenlig och ekonomisk tillfredsställande verksamhet	18
1 Uppföljning av den interna kontrollen	18
1.1 Reglemente och andra styrande dokument	18
1.2 Resultat	18
2 Nämndernas måluppfyllelse	19
2.1 Nämndernas finansiella mål	19
2.1.1 Socialnämnden	19
2.1.2 Utförarnämnden	20
2.1.3 Övriga nämnder	20
2.2 Nämndernas verksamhetsmål	21
3 Nämndernas verksamhetsberättelser	22
3.1 Styrande dokument	22
3.2 Resultat	22

Bakgrund

Enligt kommunallagen (KL) 12 kap 1 § ska revisorerna 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 nämnden är tillräcklig. Revisorerna arbetar enligt god revisionsred.

Att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt innebär att verksamhetens resultat lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten, att verksamheten klarar att genomföra sitt uppdrag med tillgängliga resurser, att styrelsen och nämnden har en styrning och uppföljning mot mål och beslut och att verksamheten bedrivs med god ekonomisk hushållning utifrån fullmäktiges beslut.

Enligt KL 6 kap 5 § ska nämnderna redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem. Det är kommunstyrelsen som på uppdrag av fullmäktige tar fram anvisningar för rapporteringen av uppdrag. Rapporteringen sker bland annat genom verksamhetsberättelser. Granskning av verksamhetsberättelser sker för att ge ett underlag till bedömning om måluppfyllelse och om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Rättvisande räkenskaper innebär att redovisningen ger en rättvisande bild av resultat och ekonomisk ställning och att delårsrapport och årsredovisning är upprättade i enlighet med lagstiftning och god redovisningsred. Revisorerna ska enligt KL 12 kap. 2 § bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som kommunfullmäktige beslutat för god ekonomisk hushållning.

Tillräcklig intern kontroll innebär att det finns systematiskt ordnade kontroller i organisation, system, processer och rutiner som på en rimlig nivå säkerställer att verksamheten lever upp till målen och är kostnadseffektiv, att informationen om verksamheten och om den finansiella rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig och att de regler och riktlinjer som finns för verksamheten följs.

De sakkunniga på Linköpings kommuns revisionskontor utför granskningar på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna. De sakkunnigas rapporter ska bifogas till revisionsberättelsen enligt KL 12 kap 12 §.

Prövning av yrkesrevisorns oberoende

Oberoendet hos revisionskontorets medarbetare som har utfört granskningen har prövats enligt SKYREV:s rekommendation 2. Inga omständigheter framkom som förhindrat att någon medarbetare har kunnat agera oberoende i denna granskning.

Del 1 Granskning av årsbokslut och årsredovisning

1 Revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att lämna ett underlag till revisorernas bedömning om räkenskaperna är rättvisande om resultaten är förenliga med de mål fullmäktige beslutat.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är årsredovisningen utformad och upprättad enligt lag om kommunal redovisning, rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR) och god redovisningssed i övrigt?
- Ger årsredovisningen en rättvisande bild av resultat och ställning?
- Har balanskravet uppfyllts och hanteras eventuella underskott i enlighet med balanskravets regler?
- Är årsredovisningens resultat förenligt med de mål fullmäktige beslutat avseende god ekonomisk hushållning?

2 Revisionskriterier

Följande regelverk utgör bedömningsgrunder vid analys och bedömningar i granskningen:

- Kommunallag (2017:725).
- Lag (1997:614) om kommunal redovisning.
- Rådet för kommunal redovisnings rekommendationer samt god redovisningssed i övrigt.
- Fullmäktigebeslut avseende god ekonomisk hushållning.
- Budget för Linköpings kommun för 2018 med plan för 2019-2021.
- Tidplan och anvisningar för årsredovisning

3 Ansvarig nämnd/styrelse

Kommunstyrelsen.

4 Omfattning, metod och genomförande

Granskningen av årsredovisningen omfattar:

- förvaltningsberättelse
- resultaträkning
- balansräkning
- kassaflödesanalys
- sammanställd redovisning

Granskningen har utförts enligt god revisionsred. Det innebär att granskningen planerats och genomförts ur ett risk- och väsentlighetsperspektiv för att i rimlig grad kunna bedöma om årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild. Med rättvisande bild menas att årsredovisningen inte innehåller fel som påverkar resultat och ställning, eller tilläggsupplysningar på ett sätt som kan leda till ett felaktigt beslutsfattande.

Granskningen av om räkenskaperna är rättvisande utförs med utgångspunkt i SKYREV:s utkast "Vägledning för redovisningsrevision i kommuner och landsting". Vägledningen baseras på International Standards on Auditing (ISA) som är anpassad för den privata sektorn. I vägledningen framgår att förutsättningarna för full tillämpning av ISA i offentlig sektor för närvarande inte föreligger. Riskbedömningen och granskningen utförs med hjälp av ett revisionsstödssystem som är uppbyggt för att hjälpa yrkesrevisorn att följa ISA.

För att bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat genomförs en granskning av årsredovisningens förvaltningsberättelse och den finansiella analysen. Underlag för bedömningen av måluppfyllelsen hämtas även från andra relevanta dokument och genomförda granskningar under revisionsåret.

De sakkunniga granskar om upplysningar finns om eventuella avvikelser från lagstiftningen samt god redovisningssed, och att skälen till avvikelserna har kommenterats. Rättvisande räkenskaper granskas utifrån bland annat fullständighet, riktighet, existens och periodisering samt innehåll och presentation. Uppställningen i förvaltningsberättelsen granskas översiktligt utifrån följsamheten till lagen om kommunal redovisning (KRL) och rekommendationer. Utifrån detta har vissa stickprov tagits.

I granskningen ingår att bedöma ett urval av de underlag för den information som ingår i årsredovisningen. Då vår granskning därför inte varit fullständig utesluter den inte att andra än här framförda felaktigheter kan förekomma.

5 Granskningsresultat

Syftet med årsredovisningen är enligt KRL att redogöra för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid räkenskapsårets slut. Årsredovisningen ska innehålla en förvaltningsberättelse, resultat- och balansräkningar, kassaflödesanalys och en sammanställd redovisning som omfattar all kommunal verksamhet. Årsredovisningen ska upprättas av kommunstyrelsen och ska vara i läsbar form. Till balansräkningen ska de belopp som ingår specificeras i en särskild förteckning.

5.1 Förvaltningsberättelse

Enligt KRL 4 kap 1 § ska kommunens förvaltningsberättelse bland annat innehålla en översikt över utvecklingen av kommunens verksamhet inklusive särskilda upplysningar om de anställdas sjukfrånvaro, en samlad redovisning av kommunens investeringsverksamhet och hur utfallet förhåller sig till den budget som fastställts för den löpande verksamheten. Vidare ska årsredovisningen innehålla en balanskravsavstämning och en utvärdering av mål för god ekonomisk hushållning.

Kommunens förvaltningsberättelse redogör för styrelsens och nämndernas utveckling och för väsentliga händelser som inträffat under och delvis efter räkenskapsåret. Vidare framgår den förväntade utvecklingen inom olika verksamheter. Kommunen jämför också sin egen kvalitet med andra kommuner inom områdena barn och unga, stöd och omsorg samt samhälle och miljö.

5.1.1 Finansiell analys

Kommunens resultat uppgår till 237 mnkr (320 mnkr 2017). Det budgeterade resultatet uppgår till 1 mnkr och budgetdifferensen uppgår till 236 mnkr (380 mnkr 2017). Nämnderna bidrar med en positiv avvikelse om 224 mnkr.

Vi noterar att orsaken till budgetavvikelsen bland annat beror på försenade driftstarter av verksamhet, stadsbidrag, ersättningar från migrationsverket, anpassningar till redovisningsprinciper och rekryteringsproblem i skola och omsorg.

Jämförelsestörande kostnader uppgick till 210 mnkr för avsättningar till kommande utgifter i Linköpings flygplats. De totala kostnaderna exklusive jämförelsestörande poster och finansiering uppgick till 10 243 mnkr en ökning med 3,6 procent eller 357 mnkr jämfört med 2017. Lönekostnaderna ökade med 249 mkr 2018 vilket motsvarar 316 personer. Nettokostnaderna (exklusive jämförelsestörande poster) uppgick till 8 197 mnkr.

2018 uppgick kommunens totala intäkter inklusive finansnetto exklusive jämförelsestörande poster till 10 461 mnkr. Kommunens verksamhet finansieras enligt nedan.

Kommunens finansiering	2018 mnkr	Förändring 2018	Förändring Procent
Skatter, generella stadsbidrag, utjämning och fastighetsavgifterna	8 166	+ 250	+ 3,2 %
Intäkter från verksamheten (exkl. jämförelsestörande)	2 036	- 3	
Positivt Finansnetto (exkl. jämförelserörande poster)	259	+ 19	(7,9 %)
Summa	10 461	266	+ 2,5 %

Verksamhetens andel av skatter exklusive finansnetto uppgick till 100,3 procent, vilket motsvarar ett underskott om 27 mnkr.

Verksamhetens andel av skatter inklusive finansnetto (driftkostnadsandel) uppgick till 97,3 procent. Andelen ska vara lägre än 100 procent för att kunna bidra till att finansiera investeringar.

Driftkostnadsandel, %	2018	2017	2016	2015
Verksamhetens nettokostnader	95,0	94,6	97,2	96,4
Avskrivningar	2,3	2,2	2,1	2
Driftkostnadsandel	97,3	96,8	99,3	98,4

Vi noterar att ökningen av nettokostnaderna 4,5 procent (3,1 %) är högre än skatteintäkts- och bidragsutvecklingen 3,2 procent (6,1 %). Kommunens soliditet uppgår till 30,8 procent (29,9 2017)

Vi bedömer att analysen av årets resultat och den ekonomiska ställningen ger en rättvisande bild. Vidare bedöms förvaltningsberättelsen ge en översiktlig beskrivning av verksamhetens utveckling.

5.1.2 Sjukfrånvaro

Vi bedömer att sjukfrånvaron redovisas i enlighet med KRL. Den personalekonomiska redovisningen lämnar också andra uppgifter om personalen i form av diagram och verbal information där personalomsättningen redovisas på kommunnivå. Ytterligare information finns i kommunens personalbokslut.

5.1.3 Investeringsredovisning

Nettoinvesteringarna uppgick till 290 mnkr (258 mnkr 2017) jämfört med budgeterade 402 mnkr. Planenliga avskrivningar uppgick till 193 mnkr (177 mnkr 2017) vilket innebär att investeringarna överstiger årets avskrivningar med 97 mnkr (81 mnkr 2017). Vi konstaterar att avskrivningarna som andel av nettokostnaderna har ökat marginellt de senaste tre åren (0,1 % 2018). Kommunen hyr alla sina verksamhetslokaler.

Vi bedömer att investeringsredovisningen ger en i allt väsentligt rättvisande bild av årets investeringar.

5.1.4 Driftredovisning

Enligt KRL 4 kap 3 § ska förvaltningsberättelsen innehålla en redovisning av hur utfallet förhåller sig till den budget som fastställts för den löpande verksamheten.

Vi bedömer att driftredovisningen ger en i allt väsentligt rättvisande bild av hur utfallet förhåller sig till fullmäktiges budget. För en mer fullständig redovisning sker hänvisning till nämndernas verksamhetsberättelser.

5.1.5 Balanskrav

Av KL framgår att negativa resultat ska regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen ska återställas. Underskott som uppstår ska återställas under de närmaste tre åren.

Kommunen redovisar en balanskravsutredning för 2018. Utredningen visar ett positivt balanskravsresultat, 237 mnkr. Balanskravsresultaten för 2017 och 2016 visade ett överskott. (229 mnkr 2017 och 60 mnkr 2016).

Vi bedömer att kommunens uppfyller balanskravet. Kommunen har inte något negativt resultat att återställa.

5.1.6 Övrig obligatorisk information enligt KRL och RKR:s rekommendationer

I förvaltningsberättelsen redovisas upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser i enlighet med RKR 7.1 som en del av uppföljningen av fullmäktiges föreskrifter om förvaltningen av pensionsmedel.

5.1.7 God ekonomisk hushållning

Sedan 1992 har kommunlagen innehållit regler om god ekonomisk hushållning. Enligt kommunallagen (2017:725) 11 kap 1 § ska fullmäktige besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. I kommunallagen 11 kap 6 § framgår att kommunens budget ska ha mål för ekonomin och verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Enligt KL ska årsredovisningen innehålla en utvärdering av om målen för god ekonomisk hushållning uppnåtts.

I kommunens budget för 2018 beskrivs innebörden i begreppet god ekonomisk hushållning. Det är framför allt kommunens finansiella mål som lyfts fram som mål för god ekonomisk hushållning. Vår tolkning av skrivningarna i budgeten är att nämndernas verksamhetsmål ska bidra till de övergripande målen och tillsammans ska dessa leda till god ekonomisk hushållning.

Kommunfullmäktige har fastställt 11 övergripande mål för mandatperioden 2015-2018. Målen följs upp en gång per år. Tidigare år har måluppfyllelsen mätts med hjälp av 65 indikatorer. För 2018 har nämndernas mål på ett tydligare sätt än tidigare kopplats till de övergripande målen och fått karaktären av delmål. Kommunledningsförvaltningen har därför bedömt att uppföljningen av nämndernas mål kan användas till att följa upp fullmäktigemålen.

Vi har granskat kommunens redovisning av uppföljningen av fullmäktiges mål i utkastet till årsredovisning som erhöles 2019-03-25. Redovisningen summerar till 81 nämndmål.

Vi har vid vår egen granskning av nämndernas målredovisning sorterat målen per fullmäktigemål och bedömt graden av måluppfyllelse. Vår sammanställning summerar till 77 delmål (nämndmål) avseende de kommunala verksamheterna och ett mål avseende kommunens ekonomi. Det finns en mindre antalsmässig avvikelse jämfört med årsredovisningens uppgift om 81 nämndmål.

Enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning 4 kap 5 § ska årsredovisningens förvaltningsberättelse innehålla en utvärdering om målen har uppnåtts och riktlinjerna för god ekonomisk hushållning följts.

I årsredovisningen saknas kommunstyrelsens bedömning av måluppfyllelsen för vart och ett av de övergripande fullmäktigemålen med undantag för målet om ekonomin. I förvaltningsberättelsen redovisas endast ett urval av resultat, aktiviteter och utmaningar per mål. Underlaget till redovisningen är nämndernas verksamhetsberättelser.

Kommunstyrelsens samlade bedömning är att kommunen uppnår god ekonomisk hushållning för 2018 med hänvisning till den egna uppföljningen av mål och indikatorer, samt utfallet vid jämförelser med andra kommuner.

5.1.7.1 Analys och bedömning

Vi redovisar vår bedömning av måluppfyllelsen i tabellen nedan.

Mål nr	Övergripande fullmäktigemål	Antal delmål som uppfyllts	Vår bedömning
1	I Linköping ska fler människor nå egen försörjning	2 av 3	Uppfyllt
2	En kommun med ett växande näringsliv	0 av 2	Inte uppfyllt
3	En kommun med höga kunskapsambitioner och trygga uppväxtvillkor	0 av 7	Inte uppfyllt
4	En kommun där alla kan leva ett hälsosamt och meningsfullt liv	23 av 27	Uppfyllt
5	En ekologiskt hållbar kommun	4 av 6	Uppfyllt
6	Fler bostäder för en växande kommun	3 av 7	Delvis uppfyllt
7	En sammanhållen kommun med framtidstro och delaktighet	6 av 14	Delvis uppfyllt
8	En kreativ kommun	3 av 4	Uppfyllt
9	En kommun med bra arbetsvillkor	2 av 5	Delvis uppfyllt
10	En ekonomiskt hållbar kommun	1 av 1	Uppfyllt
11	En kommun som är en stark röst regionalt, nationellt och internationellt	1 av 2	Uppfyllt
	Summa	45 av 78	

Mappningen mellan de övergripande målen som fullmäktige har beslutat och de mål som nämnderna beslutat är behäftad med osäkerhet. Exempelvis har enskilda nämndmål kopplats till mer än ett fullmäktigemål. De övergripande målen är visionära till sin karaktär och nämndmålen kan passa in i fler än ett

fullmäktigemål. Det finns inga kriterier för hur många delmål som ska vara uppfyllda för att ett fullmäktigemål ska anses vara uppfyllt. I tabellen ovan har vi klassat ett fullmäktigemål som uppfyllt om hälften eller fler delmål är uppfyllda. Vi bedömer att sex av 11 mål är uppfyllda, varav ett är det finansiella målet.

I löpande text framgår att kommunstyrelsen anser att fullmäktigemålen utvecklas åt rätt håll. Att ett mål utvecklas åt rätt håll är inte detsamma som att målet är uppnått. Vi anser vidare att ett sådant uttalande kräver att man redovisar en jämförelse med 2017 eller över mandatperioden. När vi sammanställt nämndernas viktigaste mål för 2018 för att få en jämförelse med utfallet för 2017 är slutsatsen att måluppfyllelsen är ungefär samma som för 2017.

Vi bedömer att det finansiella målet uppnås för 2018. För de övriga tio målen bedöms fem vara uppnådda.

Vi bedömer vidare att redovisningen av uppföljningen av fullmäktigemålen inte är tillräcklig. En tydlig redovisning av måluppfyllelse per 2018-12-31, den långsiktiga trenden och vad man avser att göra för att förbättra måluppfyllelsen skulle ge fullmäktige ett bättre underlag

5.2 Resultaträkning

Resultaträkningen ska visa samtliga intäkter och kostnader.

I 2016 års bokslut redovisade kommunen utbetalda ersättningar för ensamkommande flyktingbarn från Migrationsverket om 101,3 mnkr som en post i balansräkningen istället för som intäkt. Kommunen gjorde därmed ett avsteg från RKR:s rekommendation 18.1 ”intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar”¹ som föreskriver att dessa bidrag ska redovisas samma år kostnaderna uppstår. Vi noterar att kommunen följer rekommendationen för statsbidrag för 2018.

Kommunen erhöll 2017 ett statsbidrag om 39,5 mnkr för ökat bostadsbyggande. Beloppet periodiserades till 2018. Kommunen har därmed gjort ett avsteg RKR 18:1, som föreskriver att dessa bidrag ska bokföras som intäkt samma år som bidraget erhålls. På samma sätt har statsbidraget som avser 2018, 24,3 mnkr, periodiserats till 2019.

Kommunens finansiella rapporter ska visa den externa redovisningen och bokföringen med motparter styr vad som är externt respektive internt. Det förekommer differenser i bokföringen av motparter, differensen för perioden är 50 mnkr. För denna differens görs en direkt justering av resultatet för perioden utan något underlag.

Likt varje år sedan den s.k. blandmodellen för redovisning av pensioner infördes har kommunen gjort avsteg från den lagstadgade

redovisningsprincipen och redovisat pensionerna enligt fullfonderingsmodellen avseende pensioner intjänade före 1998. Kommunen uppskattar att resultat skulle försämrats med 26 mnkr om kommunen följt lagstiftningen.

Vi bedömer att resultaträkningen ger en i allt väsentligt rättvisande bild över årets resultat. Resultaträkningen är uppställd i enlighet med KRL. Det finns utförliga kommentarer om väsentliga faktorer som påverkat det ekonomiska resultatet och avvikelserna gentemot budgeten.

Större avvikelser: Pensioner intjänade före 1998 som redovisas som en avsättning i balansräkning.

5.3 Balansräkning

Balansräkningen ska redovisa kommunens samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital vid räkenskapsårets utgång.

Under 2018 har en fördjupad granskning gjorts angående anläggningstillgångar då det i tidigare granskningar har framkommit att det finns en differens mellan anläggningsregistret och balansposten materiella tillgångar och att det skett manuella justeringar för att de ska stämma överens. I bokslutsgranskningen för 2018 genomfördes därför intervjuer med de nämnder som beloppsmässigt haft de största investeringarna under 2018 (sambällsbyggnadsnämnden, utförarnämnden och barn- och ungdomsnämnden) för att övergripande utreda om kommunen följer lag och rekommendationer för anläggningsredovisning. De materiella anläggningstillgångarna i balansräkningen består av mark, byggnader, tekniska anläggningar, maskiner och inventarier och utgör 19 % av de totala tillgångarna, drygt tre miljarder. Ett anläggningsregister är en förteckning eller en annan samling med uppgifter om kommunens samtliga materiella och immateriella anläggningstillgångar².

Ekonomihandboken, vars syfte är att redogöra för de regler, riktlinjer och rutiner som gäller för kommunens ekonomihantering avviker inte från lag om kommunal redovisning eller rekommendationer från RKR. Det finns vissa beskrivningar av rekommendationerna men oftast hänvisar ekonomihandboken direkt till rekommendationerna. Till anläggningsmodulen i ekonomisystemet finns en användarhandbok. Det framkommer vid intervjuerna att ekonomihandboken och användarhandboken tillämpas och att vissa förvaltningar utvecklat förvaltnings-/enhetsspecifika rutiner utifrån ekonomihandboken som är specificerade just för den förvaltningen/området/enheten.

Det finns dock vissa brister i aktiveringen och i rutiner för inventering och bedömning av utrangering. Enligt ekonomihandboken ska en anläggning som

² RKR 23, gäller till och med 2018-12-31 (fr 2019-01-01 RKR R1).

är färdigställd aktiveras månaden efter. Det framkommer under granskningen att det görs mer sällan, ofta i samband med bokslut. Rutiner för inventering och bedömning av utrangering brister för vissa nämnder, framför allt för äldre tillgångar där det ibland är svårt att veta vad den upptagna tillgången är eller finns kvar.

Differensen som fanns i 2017 års bokslut mellan anläggningsregistret och balansräkningen är i 2018 års bokslut rättad. Anläggningsregistret och balansräkningen överensstämmer på totalnivå (anskaffningsvärde-ackumulerade avskrivningar).

Vi bedömer att balansräkningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild av tillgångar, avsättningar, skulder och eget kapital. Balansräkningen är uppställd enligt KRL och omfattar tillräckliga noter. Vi bedömer att tillgångarna, avsättningarna och skulderna i allt väsentligt existerar, är fullständigt redovisade, rätt periodiserade och har värderats enligt principerna i KRL.

Det finns en risk att tillgångarna i balansräkningen är övervärderade då det kan finnas upptagna värden för tillgångar som kommunen inte längre har. Kommunen bör därför se över sina rutiner för inventering och bedömning av utrangeringar.

Större avvikelser: Pensioner intjänade före 1998 som redovisas som en avsättning i balansräkning.

5.4 Kassaflödesanalys

I kassaflödesanalysen ska kommunens finansiering och investeringar under räkenskapsåret redovisas.

Vi bedömer att kassaflödesanalysen uppfyller kraven enligt KRL och är upprättad enligt RKR 16.2. Kassaflödesanalysen redovisar kommunens finansiering och investeringar. Noter finns i tillräcklig omfattning.

5.5 Sammanställd redovisning

Den sammanställda redovisningens syfte är att ge en helhetsbild av kommunens ekonomiska åtaganden oberoende av i vilken juridisk form verksamheten bedrivs. Den sammanställda redovisningen ska omfatta sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Den sammanställda redovisningen ska innehålla en förvaltningsberättelse som innehålla upplysningar enligt KRL 4 kap 1 §, dock inte om sjukfrånvaro.

2018 har kommunen gjort följande förändringar

- Tillämpning av samma princip som används inom Stadshuskoncernen avseende avskrivningar för internvinster uppkomna 2006-2007.
- Tillämpning av kommunal redovisningsprincip avseende Stadshuskoncernens upp- och nedskrivningar.

- Minoritetens andelar har eliminerats bort enligt proportionell konsolideringsmetod. I kommunens sammanställda redovisning ingår Stadshuskoncernen och hänsyn har tagits till delägda dotterbolag enligt proportionell konsolideringsmetod.

Tabellen nedan visar hur förändringarna har påverkat den sammanställda redovisningen jämfört med 2017.

Balansräkning 2017	Förändring 2017
Anläggningstillgångar	-1 476 mnkr
Omsättningstillgångar	-285 mnkr
<i>Förändring tillgångar</i>	<i>-1 761 mnkr</i>
Eget kapital	-1 081 mkr
Minoritetsintressen	-307 mnkr
Avsättningar	+117 mnkr
Skulder	- 91 mkr
<i>Förändring skulder och eget kapital</i>	<i>-1 761 mnkr</i>

Kommunkoncernen redovisar ett resultat efter skatt om 944 mnkr (1 672 mnkr 2017). Stångåstaden genomförde en fastighetsförsäljning under 2017 som lyfte resultatet för 2017. Kommunkoncernen har en låneskuld om 17 094 mnkr (16 203 mnkr 2017). Kommunkoncernens anläggningstillgångar uppgår till 6 667 mnkr. Det är kommunens bolag som har lån medan kommunen är inte har några låneskulder. Beslutad låneram om 19 568 mnkr har inte överskridits under 2018.

Kommunkoncernens soliditet uppgår till 30,8 procent (29,9 2017).

Förvaltningsberättelsen omfattar en beskrivning av den samlade kommunala verksamhetens organisation och särskilda upplysningar om ekonomi och verksamhet i koncernföretagen.

Vi bedömer att den sammanställda redovisningen i allt väsentligt ger en helhetsbild av kommunens ekonomiska ställning och åtaganden.

Vi bedömer att rekommendationen 8:2 från RKR i allt väsentligt har följts. Justeringar har gjorts för uppkomna koncernvinster, upp- och nedskrivningar i Stadshuskoncernen, elimineringar för koncernens mellanhavanden och proportionell konsolideringsmetod har tillämpats.

5.6 Tilläggsupplysningar

Vi bedömer att årsredovisningens tilläggsupplysningar uppfyller KRL:s krav och i övrigt lämnas i enlighet med god redovisningssed. Det innebär att:

- Tillämpade redovisningsprinciper beskriver varje särskild redovisningsprincip och eventuella förändringar av dessa som årsredovisningens intressenter måste känna till för att rätt förstå årsredovisningens innehåll.
- Viktiga uppgifter och poster i förvaltningsberättelse, resultat- och balansräkning samt kassaflödesrapport som krävs i KRL respektive RKR:s rekommendationer samt god redovisningssed i övrigt specificeras och preciseras i notupplysningar.

Följande avvikelser från KRL och RKR anförs i årsredovisningen:

- RKR 18.1. Generella statsbidrag ska redovisas samma år som det erhålls. Statsbidrag för ökat bostadsbyggande har redovisats som intäkt nästkommande år.
- KRL 5 kap 4 §. Pensioner intjänade före 1998 redovisas som en avsättning i balansräkningen. Lagen föreskriver att den ska redovisas som en ansvarsförbindelse.

När det gäller jämförelsestörande poster har kommunen bytt redovisningsprincip avseende exploateringsverksamheten. Från och med 2018 ingår dessa i kommunens ordinarie redovisning. För realisationsvinster redovisas belopp överstigande 5 mnkr som en jämförelsestörande post.

6 Bedömning revisionsfrågor

Är årsredovisningen utformad och upprättad enligt lag om kommunal redovisning, rekommendationer från RKR och god redovisningssed i övrigt?

Ger årsredovisningen en rättvisande bild av resultat och ställning?

Vi bedömer att årsredovisningen är upprättad enligt lag om kommunal redovisning, rekommendationer från RKR och god redovisningssed i övrigt och i allt väsentligt ger en rättvisande bild av resultat och ställning med undantag av pensioner intjänade före 1998. Dessa redovisas som en avsättning i balansräkningen i stället för en ansvarsförbindelse.

Har balanskravet uppfyllts och hanteras eventuella underskott i enlighet med balanskravets regler?

Vi bedömer att balanskravet är uppfyllt. Kommunen har inga underskott som ska regleras.

Är årsredovisningens resultat förenligt med de mål fullmäktige beslutat avseende god ekonomisk hushållning?

Vi bedömer att fullmäktiges finansiella mål för kommunen har uppnåtts för 2018. Samtliga sex indikatorer för kommunens finansiella mål visar positiva avvikelser jämfört med målvärdena. Vi bedömer vidare att god ekonomisk hushållning har uppnåtts för det finansiella perspektivet.

Styrelsens och nämndernas följsamhet till budgeten varierar. Socialnämnden och utförarnämnden redovisar underskott, men nämnderna inom den sociala sektorn plus utförarnämnden redovisar tillsammans ett överskott. Övriga nämnder redovisar överskott, i vissa fall betydande överskott, jämfört med budgeten. Vi anser dock att skillnaden mellan prognoser och utfall är ett större problem än överskotten i sig.

När det gäller verksamhetsmålen bedömer vi att fem av tio av de kommunövergripande fullmäktigemålen har uppfyllts för 2018. Vi bedömer att måluppfyllelsen för verksamhetsmålen är svag på övergripande nivå samt för flera nämnder och styrelsen. Vi bedömer vidare att god ekonomisk hushållning delvis har uppnåtts för verksamhetsperspektivet

Del 2 Ändamålsenlig och ekonomisk tillfredsställande verksamhet

1 Uppföljning av den interna kontrollen

1.1 Reglemente och andra styrande dokument

I kommunallagen (2017:725) 6 kap 6 § framgår att styrelse och nämnder ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig.

Fullmäktige i Linköpings kommun fastställde år 2002 ett reglemente för intern kontroll. Syftet med reglementet är att säkerställa att kommunens olika delar upprätthåller en tillräcklig intern kontroll.

Det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för den interna kontrollen och ska ge ut anvisningar för området. Varje nämnd ansvarar för utformningen, uppföljningen och bedömningen av den interna kontrollen i sin verksamhet.

Kommunstyrelsen har gett ut anvisningar till reglementet 2006. Kommunledningsförvaltningen har 2008 kompletterat med en vägledning och mallar som stöd för riskanalys, planering och rapportering. Ytterligare anvisningar lämnades inför bokslutet 2018.

De styrande dokumenten ger tillsammans en grund för att planera, följa upp och rapportera hur den interna kontrollen fungerar inom en nämnds ansvarsområde.

Vi har översiktligt granskat att kommunstyrelsen och nämnderna tillämpar kommunens process för uppföljning av den interna kontrollen. Granskningen består i att styrelsens och samtliga nämnders internkontrollplaner och internkontrollrapporter för 2018 har gått igenom. Valnämnden ingår inte i granskningen.

1.2 Resultat

Har styrelsen och nämnderna gjort och dokumenterat en riskanalys som fungerat som underlag till planen för uppföljning av den interna kontrollen?

Förvaltningarna har gjort en riskanalys och dokumenterat riskbedömningarna i internkontrollplanen. Dokumentationen är avgränsad till de kontrollmoment som man föreslår ska ingå i planen för 2018.

Vid tre dialogmöten under februari 2019 har presidiet i den aktuella nämnden fått frågan om hur involverade nämnden har varit i arbetet med riskanalysen och att ta fram internkontrollplanen. För bildningsnämnden och äldrenämnden har ledamöternas delaktighet varit begränsad. Barn- och ungdomsnämnden har via internkontrollrepresentanterna varit aktiva i diskussionen med

förvaltningen om vilka områden som kan vara relevanta att följa sett ur ett riskperspektiv.

Bildningsnämnden har för avsikt att bli mera aktiva och utbildningsförvaltningen planerar att införa ett likartat sätt att arbeta för båda utbildningsnämnderna.

Äldrenämnden planerar att använda kvalitetsuppföljningsplanen som underlag till diskussionen med förvaltningen om risker i verksamheten.

Vi bedömer att styrelsens och nämndernas arbete med att identifiera, värdera och bedöma risker i de egna verksamheterna är ett förbättringsområde.

Har styrelsens och nämndernas plan för uppföljningen av den interna kontrollen genomförts?

Vi bedömer att internkontrollplanerna för 2018 i allt väsentligt har genomförts.

Har styrelsen och nämnderna gjort en samlad bedömning av hur väl den interna kontrollen fungerar överlag inom nämndens ansvarsområde?

Utförarnämnden har gjort en samlad bedömning av läget för den interna kontrollen inom nämndens område. Övriga nämnder och styrelsen har inte gjort någon samlad bedömning.

2 Nämndernas måluppfyllelse

2.1 Nämndernas finansiella mål

Nämndernas finansiella mål är att de ska bedriva sin verksamhet inom den budget som fullmäktige har fastställt. Tre nämnder redovisar underskott, varav valnämndens underskott uppgår till ett mindre belopp.

2.1.1 Socialnämnden

Socialnämnden redovisar ett underskott om 11 Mkr, vilket motsvarar 2,5 % nämndens budget. Det är verksamheten hem för vård och boende (HVB) för såväl unga som vuxna som har blivit ca 20 Mkr dyrare än budgeterat. Då underskottet överstiger 1 % av tilldelad budget har nämnden upprättat en åtgärdsplan som redovisats för kommunstyrelsen.

I åtgärdsplanen konstaterar socialnämnden att det varit en kraftig ökning av antalet personer som omhändertagits av samhället under 2018. Nämnden redogör för tänkbara orsaker till ökningen och konstaterar bland annat att öppenvård inte har varit tillräcklig då flertalet omhändertagna uppvisar en kombination av problem och att allt yngre barn blir omhändertagna.

Åtgärdsplanen innehåller ett tiotal åtgärder som till övervägande del syftar till att förebygga placering eller korta den tid som en person är placerad. Planen

innehåller ingen uppgift om när åtgärderna beräknas vara avslutade eller vilken effekt de kan tänkas ha på volymer och kostnader. Budgeten för HVB-verksamheten är oförändrad för 2019.

2.1.2 Utförarnämnden

Utförarnämnden budgeterade med ett underskott om -12,5 Mkr för 2018. Utfallet blev -30 Mkr. Underskottet avser affärsområdena äldreomsorg, -36,4 Mkr och LSS Funktionsstöd -12,1 Mkr.

Utförarnämnden har sedan lång tid ett strukturellt underskott i hemtjänsten. Efter införandet av ett nytt IT-stöd för registrering av tid för utförda insatser och nya riktlinjer för vad som är ersättningsbar tid har underskottet vuxit.

Utförarnämnden utför uppdrag på beställning av andra nämnder, vilket innebär att nämnden själv har små möjligheter att påverka förutsättningarna för sin verksamhet. Nämnden kan därför inte komma till rätta med de svaga ekonomiska resultaten på egen hand. Det pågår ett arbete där Leanlink, social- och omsorgsförvaltningen och kommunledningsförvaltningen tillsammans ska ta fram lösningar.

2.1.3 Övriga nämnder

Styrelsen och övriga nämnder redovisar överskott och i flera fall betydande överskott för 2018 jämfört med budget. Orsakerna varierar men oförbrukade statsbidrag och personalvakanser är två viktiga förklaringar.

Överskotten har successivt vuxit fram i prognoserna under året. Den största förändringen är dock mellan oktoberprognosen och bokslutet för hela 2018, 157 Mkr. Den stora förändringen i slutet av året har föranlett kommunstyrelsen att besluta om ett utvecklingsarbete för kvalitetssäkring av uppföljnings- och prognosprocessen.

Vi noterar att styrelsens och nämndernas följsamhet till budgeten varierar. Socialnämnden och utförarnämnden redovisar underskott, men nämnderna inom den sociala sektorn plus utförarnämnden redovisar tillsammans ett överskott. Övriga nämnder redovisar överskott, i vissa fall betydande överskott, jämfört med budgeten. Vi anser dock att skillnaden mellan prognoser och utfall är ett större problem än överskotten i sig.

2.2 Nämndernas verksamhetsmål

Kommunstyrelsen och nämnderna har tillsammans ett stort antal verksamhetsmål. Varje nämnd har valt ut ett fåtal mål som sina viktigaste och det är dessa som har redovisats i verksamhetsberättelserna. Från 2018 redovisas alla mål.

Resultatet av vår granskning av nämndernas målredovisning redovisas i tabellen nedan.

Nämnd	Antal nämndmål som utgör delmål för de övergripande fullmäktigemålen			Summa
	Uppfyllda	Delvis uppfyllda	Inte uppfyllda	
Kommunstyrelsen		3		3
Barn- och ungdomsnämnden		1	2	3
Bildningsnämnden		3		3
Bygg- och miljönämnden	6	2		8
Kultur- och fritidsnämnden	8	6		14
Omsorgsnämnden	2		2	4
Samhällsbyggnadsnämnden	7	6	3	16
Socialnämnden	9	2		11
Utförarnämnden	5	2		7
Valnämnden	1			1
Äldrenämnden	2	1		3
Överförmyndarnämnden	4			4
Summa	44	26	7	77

Vi har till övervägande del gjort samma bedömning av måluppfyllelsen som nämnderna. I ett fall har vi gjort en annan bedömning. Det gäller målet om kvalitet och utveckling hos äldrenämnden, som vi graderat ner till delvis uppfyllt.

Andelen uppfyllda verksamhetsmål för nämnderna och styrelsen är 57 % (2017: 58 %). Om överförmyndarnämnden, valnämnden och utförarnämnden exkluderas sjunker andelen till 45 % (2017: 48 %). Vi bedömer att måluppfyllelsen för verksamhetsmålen är svag för flera nämnder och styrelsen.

Vi har diskuterat förutsättningarna för att förbättra måluppfyllelsen med barn- och ungdomsnämnden och bildningsnämnden.

Vi har diskuterat förutsättningarna för att förbättra den upplevda kvaliteten i äldreomsorgen med äldrenämnden och hur utvecklingen kan följas med indikatorer.

Vi har diskuterat möjligheten att utveckla målstrukturen, indikatorerna och redovisningen av uppföljningen av målen med kultur- och fritidsförvaltningen.

3 Nämndernas verksamhetsberättelser

3.1 Styrande dokument

I kommunallagen (2017:725) 6 kap 5 § framgår att styrelse och nämnder ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som de fått av fullmäktige. I normala fall är uppdragen för en nämnd i Linköpings kommun till övervägande del beskrivna i nämndens reglemente och kommunens budget, som beslutats av fullmäktige. Styrelsens och nämndernas internbudget lämnas till fullmäktige för kännedom.

Utformningen av nämndernas redovisning till fullmäktige finns inte reglerad i lagstiftningen. Kommunen bestämmer själv i vilken form och hur ofta redovisningen ska ske. Kommunledningsförvaltningen tar varje år fram anvisningar till redovisningen med mall för delårsrapport och verksamhetsberättelse samt tidplan.

Verksamhetsberättelserna är ett viktigt underlag till kommunens årsredovisning och till den ansvarsprövning av styrelsen och nämnderna som revisorerna ska göra efter ett verksamhetsår.

Vi har granskat att kommunstyrelsen och nämnderna tillämpar kommunens anvisningar för verksamhetsberättelse 2018.

3.2 Resultat

Verksamhetsberättelserna har på ett märkbart sätt förbättrats till utseende, struktur och innehåll jämfört med 2017. Verksamhetsberättelserna tillgodoser mottagarnas behov av information i högre grad än tidigare. Styrelsen och alla nämnder har följt anvisningarna och använt rapportmallen.

Vi vill som goda exempel framhålla barn- och ungdomsnämnden, bildningsnämnden, bygg- och miljönämnden samt samhällsbyggnadsnämnden. Den största förbättringen av verksamhetsberättelsen jämfört med tidigare år har utförarnämnden gjort.

Fullmäktige har beslutat om 65 strategiska utvecklingsuppdrag som vart och ett riktar sig till styrelsen och/eller enskilda nämnder. Vi har följt upp återredovisningen till fullmäktige i delårsrapporter och verksamhetsberättelser för två nämnder. Återredovisningen tynger rapporterna och det är i vissa fall tveksamt om uppdraget genomförts med det resultat som fullmäktige tänkt sig.

Det kan finnas en risk att det rikliga användandet av utvecklingsuppdrag i kombination med det stora antalet mål leder till en onödigt tungrodd styrning. I 2019 års budget har antalet utvecklingsuppdrag minskat till 36. Vi tror att mängden uppdrag kan minska ytterligare och ersättas av tydligare mål som byts ut när de uppnåtts och nya behov hos fullmäktige uppstår.

Har styrelsens och nämndernas måluppfyllelse, analys av utfallet, slutsatser och eventuella åtgärder redovisats i verksamhetsberättelsen?

Ja. Redovisningen av åtgärder i de fall där målen inte har uppnåtts kan utökas.

Har styrelsen och nämnderna redovisat jämförelser eller verksamhetsmått som kan ge indikationer om produktiviteten i verksamheten och/eller vilken kvalitet som levereras?

Värden för ett stort antal indikatorer redovisas för perioden 2016-2018 för de kommunala verksamheterna. Många indikatorer saknar värde för 2018, då det bland annat förekommer eftersläpning i dataförsörjningen. Barn- och ungdomsnämnden och bildningsnämnden redovisar förutom sina egna även värden för andra kommuner för ett antal indikatorer.

Indikatorerna visar bland annat kostnad per enhet, kundnöjdhet, sjukfrånvaro, handläggningstid, etc. I de efterföljande kommentarerna förekommer resonemang om produktivitet och kvalitet sparsamt. Vi uppmuntrar styrelse och nämnder att framöver våga ta ställning avseende effektivitet.

Har styrelsen och nämnderna jämfört årets utfall med budget och föregående år och redovisat avvikelser och förändringar i driftsredovisningen?

Redovisningen av förklaringar till avvikelserna mellan utfall och budget för verksamhetsåret har förbättrats avsevärt jämfört med 2017 års verksamhetsberättelser. I ett fåtal fall finns kommentarer där utvecklingen under 2018 jämförts med 2017.

Linköping den 27 mars 2019

Peter Alexandersson
Stadsrevisor

Karin Andersson
Yrkesrevisor

Annica Engberg
Yrkesrevisor

Malin Eriksson
Yrkesrevisor