

Årsrapport 2016

Kyrkogårdsnämnden

Rapport från Stadsrevis-
ionen

Nr 24, 2017

Dnr 3.1.2-48/2017

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

Till
Kyrkogårdsnämnden

Årsrapport 2016 för kyrkogårdsnämnden

Revisorerna i revisorsgrupp 2 har avslutat revisionen av kyrkogårdsnämndens verksamhet under 2016.

Revisorerna har den 15 mars 2017 behandlat bifogad årsrapport och överlämnar den till kyrkogårdsnämnden för yttrande senast den 30 juni 2017.

På uppdrag av revisorerna i revisorsgrupp 2.

Michael Santesson
Ordförande

Maria Lövgren
Sekreterare

Sammanfattning

Verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi

Sammantaget bedöms att kyrkogårdsnämnden har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Bedömningen grundar sig på att fullmäktiges verksamhetsmål i huvudsak har uppnåtts och att budgethållningen varit tillräcklig. Nämndens utfall uppvisar ett överskott på 14,0 mnkr. De huvudsakliga förklaringarna är förseningar inom olika underhållsprojekt och ökade intäkter för feriearbetande ungdomar, intäkter i ett försäkringsärende samt gravskötselintäkter.

Intern kontroll

Nämndens interna kontroll bedöms ha varit tillräcklig.

Nämnden har en i huvudsak tillfredsställande uppföljningsstruktur. Ekonomi, verksamhet och kvalitet följs systematiskt upp i samband med nämndens månads- och tertialrapporter. Prognossäkerheten i nämndens rapporter har varit bristfällig under året.

Granskningar av om nämnden har en tillräcklig intern kontroll av inköp och upphandlingar och direktupphandling har genomförts. Vissa brister har noterats i granskningarna men dessa bedöms inte ha den omfattningen att de påverkar den samlade bedömningen.

Bokslut och räkenskaper

Bokslut och räkenskaper bedöms inte vara helt rättvisande. Bedömningen grundas på att nämnden har bokfört utgifter för underhållsåtgärder vid nämndens anläggningar på driftbudgeten. Kommunstyrelsen har i budget 2016 anvisat nämnden medel för utökat underhåll på driftbudgeten. Därmed har nämnden inte haft tillräckliga förutsättningar för en korrekt bokföring enligt den kommunala redovisningslagen.

Uppföljning av tidigare års granskningar

Nämnden har beaktat revisorernas rekommendationer i föregående års granskningar.

Innehållsförteckning

1	Årets granskning	1
2	Verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi	1
2.1	Ekonomiskt resultat	2
2.1.1	<i>Driftverksamhet</i>	2
2.1.2	<i>Investeringsverksamhet</i>	3
2.2	Verksamhetsmässigt resultat	3
3	Intern kontroll	4
4	Bokslut och räkenskaper	6
5	Uppföljning av tidigare års granskning	6
	Bilaga 1 - Årets granskningar	7
	Bilaga 2 - Uppföljning av lämnade rekommendationer	8
	Bilaga 3 - Bedömningskriterier	10

1 Årets granskning

Den årliga revisionen omfattar granskningar och bedömningar inom följande områden:

- Verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi
- Intern kontroll
- Bokslut och räkenskaper

Revisionen har utförts enligt kommunallagen och andra tillämpliga lagar samt reglementet för stadsrevisionen och god revisionsordning i kommunal verksamhet. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning av nämndens verksamhet. Kriterier för bedömningen redovisas i *bilaga 3*.

I rapporten redovisas översiktligt resultatet av revisionsårets grundläggande och fördjupade granskningar. De granskningar som genomförts under revisionsåret redovisas närmare i *bilaga 1*.

En uppföljning av hur nämnden har beaktat rekommendationer från tidigare års granskningar redovisas översiktligt i rapporten och mer detaljerat i *bilaga 2*.

De förtroendevalda revisorerna har träffat representanter för nämnden 2016-04-11 i samband med genomgång av 2015 års verksamhet och avstämning inför 2016.

Granskningsledare har varit Örjan Palmqvist vid revisionskontoret och Peter Alm vid PwC.

Årsrapporten har faktakontrollerats av förvaltningen.

2 Verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi

I detta avsnitt redovisas en granskning av om nämndens resultat är förenligt med kommunfullmäktiges mål samt följt de beslut, riktlinjer, gällande lagstiftning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten. Bedömningen avser såväl genomförandet som resultatet av verksamheten.

Sammantaget bedöms att kyrkogårdsnämnden har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

2.1 Ekonomiskt resultat

2.1.1 Driftverksamhet

Nämnden redovisar följande budgetutfall och avvikelser för år 2016:

Mnkr	Budget 2016	B o k s l u t 2 0 1 6			Budget-avvikelse 2015
		Utfall	Avvikelse		
Driftbudget					
Kostnader	183,3	177,7	5,6	3,1%	-11,8
Intäkter	35,6	43,2	7,6	21,3%	8,5
Verksamhetens nettokostnader	147,7	134,5	13,2	8,9%	-3,3
Kapitalkostnader	24,0	23,2	0,8	3,3%	14,2
Driftbudgetens nettokostnader	171,7	157,7	14,0	8,2%	10,9

Av ovanstående redovisning framgår att nämndens utfall avviker med 14,0 mnkr i förhållande till budgeten. Utfallet visar att budgethållningen har varit tillräcklig.

Nämndens kostnader uppvisar ett överskott på 6,4 mnkr. Den huvudsakliga förklaringen är förseningar inom olika underhållsprojekt. Bland annat murarbeten vid Spånga kyrkogård, Brännkyrka kyrkogård och Skogskyrkogården.

Nämnden intäkter uppvisar ett överskott på 7,6 mnkr. Överskottet består i huvudsak av ökade intäkter för feriearbetande ungdomar samt intäkter i ett försäkringsärende. Även intäkterna för gravskötsel har ökat.

Nämnden har förklarat avvikelserna på ett tillfredsställande sätt.

2.1.2 Investeringsverksamhet

Mnkr	Budget 2016	B o k s l u t 2 0 1 6			Budget- avvikelse 2015
		Utfall	Avvikelse		
Investeringsplan					
Utgifter	36,0	40,7	-4,7	-13,1%	5,3
Inkomster	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0
Nettoutgifter	36,0	40,7	-4,7	-13,1%	5,3

Av tabellen framgår att nämndens utfall avviker med 4,7 mnkr i förhållande till budgeten. Avvikelsen beror på ökade kostnader för ta-
ket på Nya krematoriet vid Skogskyrkogården.

Nämnden har förklarat avvikelserna på ett tillfredsställande sätt.

2.2 Verksamhetsmässigt resultat

Nämndens resultat för 2016 bedöms i allt väsentligt vara förenligt med de mål som fullmäktige fastställt. Bedömningen grundas på en granskning av nämndens verksamhetsberättelse samt på övriga granskningar som har genomförts under året.

Nämnden bedömer att nio av kommunfullmäktiges mål uppfylls helt och fem mål uppfylls delvis. De mål som uppfylls delvis är ”Stockholm är en stad med levande och trygga stadsdelar”, ”Energianvändningen är hållbar”, ”Transporter i Stockholm är miljöanpassade”, ”Fler jobbar, har trygga anställningar och försörjer sig själva” samt ”Stockholms stads ekonomi är långsiktigt hållbar”.

Bedömningen av målet *Stockholm är en stad med levande och trygga stadsdelar* nås delvis grundas på en enkätundersökning där svaren visar att andelen stockholmare som upplever Stockholms begravningsplatser som trygga inte når upp till årsmålet. Årsmålet var satt till 80 %. Enligt nämndens enkät upplever 77 % av besökarna begravningsplatserna som mycket eller ganska trygga.

Att målet *Energianvändningen är hållbar* anses vara delvis uppfyllt baseras på att energiförbrukningen har varit högre än målet. Detta beror på att energiförbrukningen vid Nya krematoriet på Skogs-kyrkogården har varit mycket högre än förväntat. De skyddsåtgärder som pågår medför att lokalerna kyls ut och mycket energi har använts för att upprätthålla en godtagbar inomhustemperatur.

Vad gäller målet *Transporter i Stockholm är miljöanpassade* bygger bedömningen på att nämnden inte når upp till målet för andelen elbilar.

Målet *Fler jobbar, har trygga anställningar och försörjer sig själva* bedöms som delvis uppfyllt mot bakgrund av att antalet aspiranter som fått kommunala visstidsanställningar varit lägre än målet. Även antal praktiktillfällen som genomförs inom stadens verksamheter av de aspiranter som Jobbtorg Stockholm matchar har varit lägre än det uppsatta målvärdet.

Sjukfrånvaron har totalt sett minskat, från 5,3 % 2015 till 4,1 % 2016. Nämndens årsmål för 2016 var 5,3 %.

Sammanfattningsvis bedömer nämnden att fullmäktiges verksamhetsmål i huvudsak har uppnåtts.

Nämnden har beslutat om 18 egna mål. Aktiviteter finns till flertalet mål. Indikatorer finns till några. Nämnden bedömer att 14 mål uppfylls helt och fyra mål uppfylls delvis. Sammanfattningsvis bedömer nämnden att målen i huvudsak uppnås.

3 Intern kontroll

Den interna kontrollen är en integrerad del i verksamhetens styrning och uppföljning. En tillräcklig intern kontroll innebär att kontrollen är aktiv och ändamålsenlig. Att arbetet med den interna kontrollen är strukturerat samt integrerat i organisationen, system och det löpande arbetet. Den interna kontrollen säkerställer, med en rimlig grad av säkerhet, att verksamheten drivs effektivt, att lagar, förordningar och andra regler följs samt att en tillförlitlig finansiell redovisning och rättvisande rapportering om verksamheten lämnas.

Sammanfattningsvis bedöms att nämndens interna kontroll har varit tillräcklig. De iakttagelser som ligger till grund för denna bedömning redovisas nedan. Av redovisningen framgår att brister har noterats vad gäller direktupphandling. Bristerna är dock inte av den omfattningen att de påverkar den sammanfattande bedömningen.

En del i nämndens interna kontroll är att säkerställa en ändamålsenlig styrning och kontroll av ekonomi och verksamhet. En granskning av nämndens verksamhetsplan för år 2016 visar att nämndens egna mål ansluter till kommunfullmäktiges mål för den verksamhet som nämnden bedriver. Nämnden har för varje verksamhetsområde fastställt uppföljningsbara mål för ekonomi och verksamhet.

Nämnden har en i huvudsak tillfredsställande uppföljningsstruktur. Ekonomi, verksamhet och kvalitet följs systematiskt upp i samband med nämndens månads- och tertialrapporter.

Nedanstående sammanställning visar att prognossäkerheten i nämndens tertialrapporter har varit bristfällig under året. Avvikelsen för nettoutfallet på driftbudgeten är 5,7 % mellan tertialrapport 2 och bokslutet. Avvikelsen förklaras av planerade, men ej realiserade underhållsprojekt, bl. a murrenoveringar, asfaltarbeten m.m.

Mnkr	Tertialrapport 1 2016	Tertialrapport 2 2016	Bokslut 2016	Avvikelse T2 - bokslut	
Driftbudgetens nettokostnader före resultat-överföringar	169,9	167,2	157,7	9,5	5,7 %
Netto-investeringar	41,0	36,0	40,7	-4,7	-13,1 %

Revisionskontorets granskning av nämndens system för intern kontroll visar att nämnden har ett aktuellt system för intern kontroll. Det reviderades i september 2016.

Nämndens internkontrollplan innehåller två processer: Hantering av smittsamma trädsjukdomar och uppföljning av leverantörsfakturor. Resultatet av kontrollerna rapporteras löpande till förvaltningens riskledningsgrupp. Uppföljningen av internkontrollplanen rapporteras en gång per år, i bilageform, i nämndens verksamhetsberättelse. Smärre avvikelser har noterats i granskningen av leverantörsfakturor.

Nämndens arbete med riskanalys är i huvudsak tillräckligt. Riskanalysen arbetas fram inom förvaltningen av en grupp bestående av förvaltningsledningen och enhetschefer. Riskbedömningen är kopplad till verksamhetsmål och riskerna utvärderas årligen. Den bör dock utvecklas till att även omfatta risker för oegentligheter och risker kopplad till det personaladministrativa området.

Revisionskontoret har genomfört ett antal granskningar av nämndens interna kontroll, se *bilaga 1*. Granskningarna omfattar inköp och anskaffningar samt direktupphandling. Resultatet av granskningarna har pekat på brister i den interna kontrollen. Bland annat att systematiska uppföljningar inte görs av att inköp genomförs korrekt, att avtal efterlevs eller att leverantören och förvaltningen fullgör sina åtaganden enligt avtal.

4 Bokslut och räkenskaper

I detta avsnitt redovisas en bedömning av om nämndens bokslut är rättvisande samt om räkenskaperna är upprättade enligt kommunala redovisningslagen och god redovisningssed.

Sammanfattningsvis bedöms att nämndens bokslut inte är helt rättvisande. Bedömningen grundas på att nämnden har bokfört utgifter för underhållsåtgärder vid nämndens anläggningar på driftbudgeten. Granskningen visar att utgifter om 4,7 mnkr felaktigt har bokförts på driftbudgeten, vilket motsvarar 2,6 % av verksamhetskostnaderna. Redovisningen följer därmed inte den kommunala redovisningslagen och god redovisningssed.

Kommunstyrelsen har i budget 2016 anvisat medel för utökat underhåll på driftbudgeten. Kommunstyrelsens rutiner för budgetering har därmed inte gett förutsättningar för nämnden att ha en korrekt bokföring enligt den kommunala redovisningslagen.

Under året har nämndens interna kontroll av anläggningstillgångar granskats. Vissa brister har noterats i granskningen.

5 Uppföljning av tidigare års granskning

Tidigare års granskning av nämndens verksamhet har utmynnat i ett antal rekommendationer. Revisionskontoret gör årligen en uppföljning och bedömning av hur nämnden har beaktat rekommendationerna, se *bilaga 2*.

Uppföljningen visar att nämnden i huvudsak har beaktat revisionens rekommendationer. De väsentligaste rekommendationerna som återstår att genomföra är att fortsätta arbetet med att ta fram vård- och underhållsplaner.

Bilaga 1 - Årets granskningar

Granskningar och projekt under perioden april 2016- mars 2017

Intern kontroll

Inköp och anskaffningar

Granskningen har inriktats mot att bedöma om den interna kontrollen avseende inköp/anskaffning av varor och tjänster är tillräcklig.

Granskningen har omfattat stickprov på inköp inom väsentliga områden för nämnden.

Revisionskontoret bedömer att den interna kontrollen avseende inköp och anskaffningar inte är helt tillräcklig.

Granskningen visar att ett arbete har påbörjats med att ta fram en förvaltningsspecifik rutin för inköp, beställning och fakturahandläggning. Förvaltningen gör inte några systematiska uppföljningar på att inköp genomförs korrekt, att avtal efterlevs eller att leverantören och förvaltningen fullgör sina åtaganden enligt avtal. Av de granskade fakturorna är 20 av 29 inköp från leverantör där avtal saknas.

Direktupphandling

Revisionskontoret har genomfört en granskning för att bedöma om nämnden har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att kraven i LOU (lagen om offentlig upphandling) och stadens riktlinjer för direktupphandling följs. Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att nämndens interna kontroll avseende direktupphandlingar som genomförts vid nämnden inte är tillräcklig. Granskningen visar att nämnden inte följer dokumentationsplikten för direktupphandlingar över 100 tkr. Nämnden saknar vidare rutiner som säkerställer att dokument i direktupphandlingar hålls ordnade vid förvaltningen. För flertalet av de granskade direktupphandlingarna har inte skriftliga offerter infordrats från minst tre leverantörer vid anskaffningar överstigande 30 tkr.

Efter granskningens genomförande har förvaltningen tagit fram riktlinjer för direktupphandling. Av riktlinjerna framgår bl.a. att direktupphandlingar över 100 tkr ska dokumenteras och diarieföras. Direktupphandlingar över 30 tkr ska dokumenteras med stadens dokumentationsmall och sparas i respektive avdelnings mapp för direktupphandling. Vidare ska minst tre leverantörer, om detta är möjligt, tillfrågas.

Bokslut och räkenskaper

Anläggningstillgångar

Granskningen inriktas mot att bedöma om den interna kontrollen avseende redovisning av anläggningstillgångar är tillräcklig samt om uppgifterna i redovisningen är aktuella, fullständiga och rättvisande.

Den bedömning som gjordes i 2015 års granskning och de rekommendationer som lämnades kvarstår i huvudsak men med några tillägg. Bedömningen är att den interna kontrollen till stor del är tillräcklig, men att den behöver stärkas främst avseende specifikation och hänvisning på leverantörsfakturer samt fastställande av avskrivningstider och komponentindelning.

Gransk- ningsår	Rekommendation	Åtgärdat			Kommentar	Följs upp
		Ja	Delvis	Nej		
ÅR 2015	Underhåll av begravningsplatser Nämnden rekommenderas att ta fram vård- och underhållsplaner.		X		Arbetet är påbörjat med att ta fram vård- och underhållsplaner. Under 2016 har en vård- och underhållsplan för Sandsborgs-kyrkogården tagits fram. Totalt ska 11 vård- och underhållsplaner tas fram. För 2017 ska ytterligare två färdigställas (Galärvarvskyrkogården och Spånga kyrkogård).	
ÅR 2015	Inköp och anskaffning Förvaltningen rekommenderas att ta fram rutiner som säkerställer spårbarhet av att beställning och leverans är enligt avtal samt att rutiner för uppföljning av avtal tas fram.	X			Förvaltningen har tagit fram en rutin som säkerställer spårbarhet av beställning och leverans samt uppföljning av avtal.	
ÅR 2016	Anläggnings-tillgångar Att förvaltningen stärker kontrollen avseende specifikation och hänvisningar till investeringsprojekten på leverantörsfakturor.					2017

År – Årsrapport
P - Projektrapport

Bilaga 3 - Bedömningskriterier

Revisionskontorets bedömningskriterier

För avsnitten Verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi och Intern kontroll används följande bedömningar:

<i>Tillfredsställande/Tillräcklig</i>	Kriterierna är i allt väsentligt uppfyllda
<i>Inte helt tillfredsställande/ Inte helt tillräcklig</i>	Brister finns som måste åtgärdas
<i>Inte tillfredsställande/ Inte tillräcklig</i>	Väsentliga brister finns som måste åtgärdas omgående

För avsnittet Bokslut och räkenskaper gäller följande bedömningar:

Rättvisande, Inte helt rättvisande eller Inte rättvisande

Verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi

Att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt innebär att nämnden har uppnått kommunfullmäktiges mål samt följt de beslut, riktlinjer gällande lagstiftning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten. Bedömningen avser såväl genomförandet som resultatet av verksamheten.

- Nämndens resultat lever upp till fullmäktiges mål, beslut, och riktlinjer.
- Nämnden genomfört sitt uppdrag med tillgängliga resurser.
- Nämndens verksamhet har bedrivits enligt gällande lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.
- Nämnden har haft en styrning och uppföljning mot mål och beslut.

Intern kontroll

Den interna kontrollen är en process som utförs av nämnd, förvaltningsledning och personal. Den är en integrerad del i verksamhetens styrning och uppföljning. Processen säkerställer, med en rimlig grad av säkerhet, att verksamheten drivs effektivt, att lagar, förordningar och andra regler följs samt att en tillförlitlig finansiell redovisning och rättvisande rapportering om verksamheten lämnas.

- Nämnden genomför årligen en riskanalys som fångar upp väsentliga risker samt hur de ska hanteras för att minimera risken för att verksamhetens mål inte uppnås.

- Nämndens organisation har en tydlig fördelning av ansvar och befogenheter som bidrar till att stödja verksamheten och att förhindra avsiktliga och oavsiktliga fel samt oegentligheter.
 - Nämndens verksamhetsplan överensstämmer med fullmäktiges beslut om mål, uppdrag och budget. Nämnden har för varje verksamhetsområde fastställt mätbara/uppfoljningsbara mål för ekonomi och verksamhet.
 - Nämnden följer kontinuerligt och systematiskt upp ekonomi, verksamhet och kvalitet, såväl för verksamhet i egen regi som för sådan som uppdragits åt annan att utföra, analyserar väsentliga avvikelser samt vidtar åtgärder vid behov.
 - Nämnden har ett fungerande informations- och kommunikationssystem för styrning, kontroll och uppföljning av verksamheten.
 - Nämnden har riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkerställa att verksamhetens mål uppfylls och att föreskrifter följs.
 - Nämnden följer upp den interna kontrollen systematiskt och regelbundet för att säkra att den fungerar på ett betryggande sätt.
-

Bokslut och räkenskaper

Nämndens redovisning är upprättad enligt lagstiftning och god redovisningssed så att räkenskaperna ger en rättvisande bild av resultat och ställning.

- Nämndens bokslut är rättvisande.
- Nämndens räkenskaper är upprättade enligt kommunala redovisningslag och god redovisningssed.