

Revisionsrapport

Granskning av intern kontroll

Hultsfreds kommun

Caroline Liljebjörn

Jörn Wahlroth

Elin Petersson

24 januari 2017

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1.1. Revisionell bedömning	2
1.2. Bedömningar mot kontrollmål.....	2
1.3. Rekommendationer.....	3
2. Inledning	5
2.1. Bakgrund	5
2.2. Revisionsfråga och kontrollmål.....	5
2.3. Metod och avgränsning	6
3. Lagstiftning och styrande dokument	7
3.1. Kommunallagen	7
3.2. Styrmodell för Hultsfreds kommun	7
4. Iakttagelser och bedömningar	9
4.1. Det finns styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende den interna kontrollen?	9
4.1.1. Processer som stödjer kontrollmiljön	9
4.1.2. Bedömning.....	10
4.2. Organisation och ansvar avseende den interna kontrollen är definierad på ett tydligt sätt.	10
4.2.1. Iakttagelser	10
4.2.2. Bedömning.....	10
4.3. Det genomförs kontinuerliga väsentlighets- och riskanalyser av verksamheten och dessa beaktas i den interna kontrollprocessen.	10
4.3.1. Iakttagelser	10
4.3.2. Bedömning.....	11
4.4. Det genomförs styr- och kontrollåtgärder inom ramen för intern kontroll..	11
4.4.1. Iakttagelser	11
4.4.2. Bedömning.....	11
4.5. Det finns tydliga informationskanaler i organisationen såväl vad avser nya regler/rutiner som upptäckta brister i befintliga rutiner.	11
4.5.1. Iakttagelser	11
4.5.2. Bedömning.....	12
4.6. Det sker kontinuerlig utvärdering av styr- och kontrollsystem.	12
4.6.1. Iakttagelser	12
4.6.2. Bedömning.....	12

Sammanfattning och revisionell bedömning

Nämndernas ansvar i arbetet med intern kontroll framgår av Kommunallagen 6 kap 7 §: ”Nämnderna skall, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

En av revisorernas uppgifter enligt kommunallagen 9 kap 9 § är att ”utröna om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.” Revisorerna har i sin analys av väsentlighet och risk identifierat behov att granska om den interna kontrollen är tillräcklig.

Följande revisionsfråga ska besvaras i granskningen:

- Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att den interna kontrollen är tillräcklig?

1.1. Revisionell bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna endast till delar säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig. Det saknas en systematisk riskanalys och arbetet med intern kontroll täcker endast ekonomiadministrativa rutiner. Vidare saknas en samlad utvärdering av internkontrollmiljön.

1.2. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Det finns styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende den interna kontrollen.	Delvis uppfyllt Vi bedömer att det endast delvis finns riktlinjer som berör området intern kontroll. Det baserar vi på att styrmodellen innehåller riktlinjer om stickprovskontroller. Vi ser det som en brist att stickprovskontrollerna endast omfattar den ekonomiska redovisningen och inte berör övrig verksamhet.
Organisation och ansvar avseende den interna kontrollen är definierad på ett tydligt sätt.	Delvis uppfyllt Vi bedömer att organisation och ansvar är tydliga inom ramen för de åtgärder som styrmodellen anger. Vi bedömer att det saknas tydlighet i organisation och ansvar när det gäller den helhetssyn som begreppet internkontroll inne-

bär enligt kommunallagen. Medvetenheten om innebörden av intern kontroll och hur ansvaret fördelas behöver öka i organisationen.

Det genomförs kontinuerliga väsentlighets- och riskanalyser av verksamheten och dessa beaktas i den interna kontrollprocessen.

Ej uppfyllt

Vi bedömer att det saknas ett strukturerat arbete att identifiera risker inom ramen för intern kontroll som ligger till grund för att följa upp rutiner eller processer i en internkontrollplaner eller att vidta någon annan riskreducerande åtgärd.

Det genomförs styr- och kontrollåtgärder inom ramen för intern kontroll.

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det inom ramen för den intern kontroll som utförs i enlighet med styrmodellen sker stickprovskontroller. Vi bedömer samtidigt att det är en brist att det saknas en samlad utvärdering av de kontroller som utförs, samt att de kontrollåtgärder som utförs företrädesvis sker inom det ekonomiadministrativa området.

Det finns tydliga informationskanaler i organisationen såväl vad avser nya regler/rutiner som upptäckta brister i befintliga rutiner.

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det finns forum för att hantera information och nya rutiner, samt brister i befintliga rutiner. Vi anser att utarbetade riktlinjer skulle bidra till att säkerställa att eventuella brister i rutiner blir rätt kommunicerat.

Det sker kontinuerlig utvärdering av styr- och kontrollsystem.

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att kommunens styrmodell till delar är föremål för översyn och utvärdering. När det gäller kontrollmiljö utifrån aspekten "intern kontroll" bedömer vi att det saknas en systematik för utvärdering i såväl kommunstyrelse som nämnder.

1.3. Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att bereda ett ärende angående beslut om ett reglemente för intern kontroll.

Vi bedömer att nuvarande arbete med intern kontroll i kommunen inte ger en helhetssyn avseende begreppet intern kontroll och dess innebörd enligt kommunallagen. Intern kontroll innebär en strävan att uppnå:

- En effektiv och ändamålsenlig verksamhet, inklusive skydd av tillgångar
- En tillförlitlig rapportering

- Efterlevnad av tillämpliga lagar och förordningar samt interna regelverk

I ett reglemente klargörs hur ansvaret fördelas för kontrollmiljön. Ett aktivt internkontrollarbete föregås av en årligt återkommande riskbedömning i kommunstyrelse och nämnderna. Riskbedömningen ligger till grund för respektive kommunstyrelse/nämnds internkontrollplan.

Resultatet av genomförda internkontroller ligger sedan till grund för en årligen återkommande utvärdering av kontrollmiljön. För kommunstyrelsen innebär en samlad utvärdering att uppsiktsplikten förstärks.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Syftet med intern kontroll är att säkerställa att de av fullmäktige fastställda målen uppfylls. Intern kontroll är därmed ett verktyg av väsentlig betydelse för såväl politiker som förvaltningsledning och omfattar alla system och rutiner/processer som syftar till att styra ekonomin och verksamheten. En väl fungerande intern kontroll i system och rutiner är en förutsättning för att den information som ligger till grund för politiskt beslutsfattande är tillförlitlig. På samma sätt utgör den interna kontrollen i redovisning, system och rutiner en förutsättning för att löpande redovisning, årsredovisning och delårsrapporter motsvarar de krav som lag och normgivare ställer.

Det är ledningens uppgift att hantera de risker som finns i arbetet med att nå verksamhetens mål. Ytterst är det styrelser och nämnder som ansvarar för att kontrollen över verksamhetens ekonomi och kvalitet är tillräcklig. Detta innebär att nämnderna ansvarar för att utöva styrning så att verksamheten bedrivs effektivt och med rätt kvalitet, att det finns säkra rutiner samt förhindrar förluster och som säkerställer att redovisningen är rättvisande. Kommunstyrelsens har det övergripande ansvaret.

Nämndernas ansvar i arbetet med intern kontroll framgår av Kommunallagen 6 kap 7 §: ”Nämnderna skall, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

En av revisorernas uppgifter enligt kommunallagen 9 kap 9 § är att ”utröna om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.” Revisorerna har i sin analys av väsentlighet och risk identifierat behov att granska om den interna kontrollen är tillräcklig.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att den interna kontrollen är tillräcklig?

Granskningen sker baserat på följande revisionskriterier:

- Kommunallagen
- Gällande interna styrdokument

Följande kontrollmål ska besvaras av uppföljningen:

- Det finns styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende den interna kontrollen.
- Organisation och ansvar avseende den interna kontrollen är definierad på ett tydligt sätt.

- Det genomförs kontinuerliga väsentlighets- och riskanalyser av verksamheten och dessa beaktas i den interna kontrollprocessen.
- Det genomförs styr- och kontrollåtgärder inom ramen för intern kontroll.
- Det finns tydliga informationskanaler i organisationen såväl vad avser nya regler/rutiner som upptäckta brister i befintliga rutiner.
- Det sker kontinuerlig utvärdering av styr- och kontrollsystem.

2.3. Metod och avgränsning

Vi har tagit del av styrmodell för Hultsfreds kommun samt plan för barn- och utbildningsnämndens uppföljning av verksamheten.

Vi har genomfört intervjuer med ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen och nämnderna samt kommunchef och förvaltningschefer för socialförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen och gemensam nämnd för miljö och bygg.

Faktauppgifterna i rapporten har kontrollerats av de tjänstemän som intervjuats i samband med granskningen.

3. **Lagstiftning och styrande dokument**

3.1. **Kommunallagen**

Kommunallagens 6 kap 7 § anger att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.”

Enligt kommentarerna till paragrafen kan den interna kontrollen avse ansvar och befogenheter, organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Vidare framgår att interna kontrollsystem måste utformas utifrån en helhetssyn på den kommunala verksamheten och med beaktande av risk- och väsentlighetsaspekter. Syftet med den interna kontrollen är att bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert. Lagstiftningen anger däremot inte vilka instrument som nämnderna kan behöva för att fullgöra sina interna kontrollfunktioner.

3.2. **Styrmodell för Hultsfreds kommun**

Dokumentet ”Styrmodell för Hultsfreds kommun” fastställdes av kommunfullmäktige 2011-06-27, § 68. Dokumentet reglerar verksamhets- och ekonomistyrningen i kommunen. Enligt modellen utgår styrningen från kommunens vision samt gällande lagstiftning, föreskrifter och nationella mål för kommunal verksamhet.

Styrmodellen består av följande delar:

Mission – varför verksamheten finns till.

Vision – beskriver ett önskat framtida tillstånd för vår kommun.

Värdegrund – det förhållningssätt som alla ska bära med sig när de företräder kommunen och dess verksamheter.

Mål och Budget – kommunens huvudsakliga verktyg för planering och styrning av verksamheten.

Nämndsplaner – de nämndmål som är kopplade till fullmäktiges mål. På förvaltnings- och enhetsnivå upprättas *verksamhetsplaner* och *enhetsplaner* som anpassas till verksamhetens omfattning.

Budget, nämndsplaner, verksamhetsplaner samt enhetsplaner liksom uppföljning av dessa upprättas i form av balanserade styrkort utifrån fyra perspektiv; *invånare och brukare, ekonomi, verksamhet och medarbetare samt utveckling*. Till dessa perspektiv upprättas mål, nyckeltal samt aktiviteter för att nå målen.

Vad gäller uppföljning ska samtliga nämnder och bolag löpande följa upp verksamhet, resultat och ekonomi. Prestationer, resultat, effekter, prognoser, analyser och eventuella

åtgärdsplaner vid avvikelser ska framgå av delårsrapporten som delges kommunstyrelsen. Slutlig uppföljning av årets verksamhet görs efter årets slut i kommunens årsredovisning.

4. *Iakttagelser och bedömningar*

För varje kontrollmål redogörs för vilka iakttagelser och bedömningar som gjorts i samband med granskningen.

4.1. *Det finns styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende den interna kontrollen?*

Hultsfreds kommun har en styrmodell som beskrivs i föregående avsnitt. I styrmodellen ingår ett avsnitt om stickprovskontroller som varje nämnd och verksamhet ska utföra varje år genom stickprovskontroller i sin ekonomiska redovisning. Intervjuerna visar att styrmodellen är känd vilket även gäller att årliga stickprov ska utföras.

Det saknas ett reglemente för intern kontroll.

4.1.1. *Processer som stödjer kontrollmiljön*

Det huvudsakliga styrdokumentet är Mål och Budget som anger mål och nyckeltal för nämnder och verksamheter. Uppföljning av målen sker i delårsrapport och årsredovisning. Kommunstyrelsen har brutit ned verksamhetsmålen till varje avdelning.

Barn- och utbildningsnämnden har en plan för uppföljning av verksamheten.¹ Planen anger hur flera olika rutiner och stödjande processer ska redovisas för nämnden. Det gäller till exempel betygsstatistik tillsammans med analys, sjukskrivningsstatistik tillsammans med analys, samt balanslista över ej avslutade ärenden. Listan med rutiner och stödjande processer är ett levande dokument där revideringar av vad som ska följas upp kan ske.

Inom barn- och utbildningsnämnden sker uppföljning av målen på varje enhet inom förskola och skola. Resultaten sammanställs centralt i förvaltningen och bildar underlag till de utvärderingsdagar som hålls varje år. Då går förtroendevalda och tjänstemän igenom resultaten och diskuterar vilka nya nyckeltal som ska sättas.

Barn- och utbildningsnämndens verksamhet granskas av skolinspektionen. Utifrån skolinspektionens rapporter skapas handlingsplaner för att åtgärda eventuella brister.

Inom socialnämnden sker uppföljning av verksamhetsmålen på varje enhet inom till exempel äldreomsorgen. Redovisningarna aggregeras till en gemensam redovisning dels för äldreomsorg, dels för individ- och familjeomsorg samt dels för omsorgen om funktionshindrade/psykiatri.

Inom socialförvaltningen pågår ett arbete att bygga upp ett kvalitetsledningssystem enligt Socialstyrelsens föreskrifter.

För miljö- och byggnadsnämnden finns en verksamhetsplan för år 2016 som bygger på styrmodellen. Verksamhetsplanen följs upp tre gånger per år. Nämnden får information om ekonomin oftare än så.

¹ BUN § 62/2016-06-22

En gång per kvartal träffar företrädare för nämnden kommunstyrelsen dels i Hultsfreds dels i Vimmerby. Då beskrivs den ekonomiska utvecklingen för nämnden, risker och möjligheter samt resultatet i externa enkäter till exempel från SKL.

Inom flera verksamheter utförs enkäter i syfte att mäta kvaliteten. Enkäterna kan utföras av ansvarig nämnd medan andra genomförs nationellt till exempel av SKL samt inom ramen för öppna jämförelser. Det görs årligen en medarbetarenkät i Hultsfreds kommun där medarbetarna kan lämna synpunkter på sina arbetsförhållanden.

4.1.2. Bedömning

Vi bedömer att det endast delvis finns riktlinjer som berör området intern kontroll. Det baserar vi på att styrmodellen innehåller riktlinjer om stickprovskontroller. Vi ser det som en brist att stickprovskontrollerna endast omfattar den ekonomiska redovisningen och inte berör övrig verksamhet.

4.2. Organisation och ansvar avseende den interna kontrollen är definierad på ett tydligt sätt.

4.2.1. Iakttagelser

Inom ramen för de kontrollåtgärder som utförs i enlighet med styrmodellen visar intervjuerna att det finns en tydlighet i hur kontrollpunkter arbetas fram samt vilka som ska utföra kontrollerna.

Vårt intryck från intervjuerna är att det finns en osäkerhet avseende begreppet intern kontroll och vad det innebär. En vanlig uppfattning förefaller vara att begreppet begränsas till ekonomiadministrativa rutiner och inte omfattar en helhetssyn av den kommunala verksamheten som begreppet innebär.

I intervjuerna beskrivs att det främst är förvaltningscheferna och respektive controller som ansvariga för respektive utför stickprovskontrollerna.

I intervjuerna framkommer att det utanför de ekonomiadministrativa området saknas ett systematiskt arbete med intern kontroll inom kommunstyrelsen och nämnderna.

4.2.2. Bedömning

Vi bedömer att organisation och ansvar är tydlig inom ramen för de åtgärder som styrmodellen anger. Vi bedömer att det saknas tydlighet i organisation och ansvar när det gäller den helhetssyn som begreppet internkontroll innebär enligt kommunallagen.

Medvetenheten om innebörden av intern kontroll och hur ansvaret fördelas behöver öka i organisationen.

4.3. Det genomförs kontinuerliga väsentlighets- och riskanalyser av verksamheten och dessa beaktas i den interna kontrollprocessen.

4.3.1. Iakttagelser

Väsentlighet- och riskanalysen ska ligga till grund för de styr- och kontrollåtgärder som ska utföras inom ramen för intern kontroll.

I vår granskning har vi inte identifierat någon dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys. Av intervjuerna framgår att det inom ramen för stickprovskontrollerna sker en dialog om vad som ska följas upp.

Inom vissa områden förekommer diskussioner om rutiner som medför olika risker, till exempel inom kommunstyrelsen samt inom barn- och utbildningsnämnden. Det kan till exempel gälla upphandling eller att undersöka köptrohet i förhållande till tecknade avtal. Det är dock svårt att se, utöver arbetet med stickprovskontrollerna, att det finns ett strukturerat sätt arbeta med riskerna utifrån det helhetsperspektiv för verksamheten som ansvaret för intern kontroll innebär.

4.3.2. Bedömning

Vi bedömer att det saknas ett strukturerat arbete att identifiera risker inom ramen för intern kontroll som ligger till grund för att följa upp rutiner eller processer i en internkontrollplaner eller att vidta någon annan riskreducerande åtgärd.

4.4. Det genomförs styr- och kontrollåtgärder inom ramen för intern kontroll.

4.4.1. Iakttagelser

Det finns fungerande rutiner kring de stickprovskontroller varje nämnd och verksamhet har att genomföra. De planeras och skrivs in i verksamhetsplanerna. Det finns från kommunstyrelsen ingen samlad uppföljning och analys av de kontroller som genomförs.

4.4.2. Bedömning

Vi bedömer att det inom ramen för den intern kontroll som utförs i enlighet med styrmodellen sker stickprovskontroller. Vi bedömer samtidigt att det är en brist att det saknas en samlad utvärdering av de kontroller som utförs, samt att de kontrollåtgärder som utförs företrädesvis sker inom det ekonomiadministrativa området.

4.5. Det finns tydliga informationskanaler i organisationen såväl vad avser nya regler/rutiner som upptäckta brister i befintliga rutiner.

4.5.1. Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att det genom kommunchefens ledningsgrupp förs ut information om nya regler och rutiner till övriga förvaltningschefer. Även intranätet är ett viktigt forum för informationen.

Ledningsgruppen, liksom respektive förvaltnings chefsgrupper, är forum för att både kommunicera information, men även lyfta organisatoriska brister.

Då det saknas ett reglemente för intern kontroll, eller andra riktlinjer som reglerar internkontrollarbetet (förutom vad som följer av styrmodellen) finns ingen dokumenterad systematik för hur upptäckta brister i befintliga rutiner ska kommuniceras.

4.5.2. Bedömning

Vi bedömer att det finns forum för att hantera information och nya rutiner, samt brister i befintliga rutiner. Vi anser att utarbetade riktlinjer skulle bidra till att säkerställa att eventuella brister i rutiner blir rätt kommunicerade.

4.6. Det sker kontinuerlig utvärdering av styr- och kontrollsystem.

4.6.1. Iakttagelser

Av våra intervjuer och dokumentstudier framgår att det till delar sker utvärdering av styr- och kontrollsystem, men att det saknas ett systematiskt och kontinuerligt arbete med att se över och utvärdera system och rutiner utifrån aspekten ”intern kontroll”. Det saknas således en utvärdering som syftar till att säkerställa en tillräckligt god kontrollmiljö.

Kommunens övergripande styrmodell har varit föremål för översyn och revideringar. Även hur den löpande ekonomiuppföljningen sker har också fortlöpande utvärderats.

4.6.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunens styrmodell till delar är föremål för översyn och utvärdering. När det gäller kontrollmiljö utifrån aspekten ”intern kontroll” bedömer vi att det saknas en systematik för utvärdering i såväl kommunstyrelse som nämnder.

2017-01-24

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare

Jörn Wahlroth

Projektledare