

Revisionsrapport

Granskning av kommunens interna kontroll

Orsa kommun

Anneth Nyqvist,
certifierad kommunal
revisor

Februari 2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Revisionsfråga	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollfrågor	4
1.5. Avgränsning.....	5
1.6. Metod.....	5
2. Intern kontroll	6
2.1. Plan för intern kontroll.....	7
2.1.1. Iakttagelser	7
2.1.2. Bedömning.....	8
2.2. Risk- och väsentlighetsbedömningar	9
2.2.1. Iakttagelser	9
2.2.2. Bedömning.....	9
2.3. Rutiner för uppföljning och rapportering	9
2.3.1. Iakttagelser	9
2.3.2. Bedömning.....	11
2.4. Kommunstyrelsens uppsikt.....	11
2.4.1. Iakttagelser	11
2.4.2. Bedömning.....	12

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Orsa kommun har PwC genomfört en granskning avseende kommunens interna kontroll. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll är tillfredsställande och tillräcklig.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunens interna kontroll inte fullt ut är tillfredsställande och tillräcklig. Vid granskningen har vi dock noterat att det finns styrdokument och uppföljningar som till viss del säkerställer en fungerande intern kontroll. Bedömningen grundar sig på följande kontrollmål och iakttagelser.

Kontrollfrågor	Bedömning
Årlig risk- och väsentlighetsbedömning?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna inte genomför en strukturerad årlig risk- och väsentlighetsbedömning för att identifiera hot avseende ekonomi, måluppfyllelse samt regelefterlevnad. Det görs dock till viss del riskbedömningar inom ramen för mål- och budgetprocessen och inom olika enskilda verksamheter.
Plan för intern kontroll?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna inte fastställer årliga planer för den interna kontrollen. Det finns dock inget krav från kommunfullmäktige då det saknas reglemente eller annat krav/uppdrag gällande intern kontroll. Vi menar dock att det finns styrdokument som till viss del säkerställer en fungerande intern kontroll. Ett reglemente och årliga intern kontrollplaner skulle däremot innebära en mer systematiserad styrning av den interna kontrollen.
Uppföljning och rapportering?	Delvis uppfyllt Eftersom det saknas planer för intern kontroll finns det heller inga rutiner för hur uppföljningen av den interna kontrollen ska följas upp och rapporteras. Vi bedömer dock utifrån gjorda iakttagelser att det finns en rad rapporteringar som faller inom ramen för intern kontroll. Vi vill dock poängtera att kommunstyrelsen bör säkerställa att de olika typer av uppföljningar som görs, exempelvis KKIK (Kommunernas Kvalitet i Korthet) rapporteras till styrelsen.
Kommunstyrelsens uppsikt av den interna kontrollen	Ej uppfyllt Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig uppsikt över att den interna kontrollen är tillfredsställande då det inte finns någon systematisk uppföljning. Vi har noterat några enskilda avvikelser i rutiner som innebär att bristerna totalt sett kan vara betydligt större.

För framtiden lämnas följande **rekommendationer**:

- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen initierar ett arbete med att ta fram reglemente och rutiner/riktlinjer för att kunna säkerställa en god intern kontroll. I detta ingår rutiner för genomförande av riskbedömningar samt hur uppföljning och rapportering ska se ut. Därefter är det viktigt att styrdokumentet görs känt inom hela organisationen och att uppföljningar görs avseende dess tillämpning.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen gör en inventering av de analyser och uppföljningar som görs inom verksamheten och därefter väljer ut vilka som ska redovisas till kommunstyrelsen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I kommunallagen regleras att styrelse och nämnder skall ha kontroll över sin verksamhet. Styrelsen och nämnderna ansvarar själva för att ha ändamålsenlig styrning så att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt, att det finns säkra rutiner som förhindrar förluster och som säkerställer att redovisningen är rättvisande.

Det ska finnas en intern kontroll i verksamheten som upptäcker och förhindrar fel samt garanterar att räkenskaperna blir rättvisande och att gällande regelverk följs. Det ska vidare finnas en intern kontroll i verksamheten som upptäcker och förhindrar fel, så att verksamhetens mål uppnås. Dessutom krävs att det finns tillräcklig kompetens samt stöd av moderna hjälpmedel och rutiner så att en effektiv organisation säkerställs.

Revisorerna ska bl.a. enligt KL 9 kap 7 § ”pröva om den interna kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig”.

Revisorerna har i sin riskanalys för 2017 bedömt att det finns en risk att kommunstyrelsen och nämnderna inte har en ändamålsenlig intern kontroll och har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning inom området.

1.2. Revisionsfråga

Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll tillfredsställande och tillräcklig?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier i granskningen är:

- Kommunallagen
- Budget 2017
- Årsredovisning 2016
- Verksamhetsplaner för kommunstyrelsen och nämnderna 2017

1.4. Kontrollfrågor

Följande kontrollfrågor är aktuella:

- Genomför kommunstyrelsen och nämnderna årligen en risk- och väsentlighetsbedömning för att identifiera hot avseende ekonomi, måluppfyllelse samt regelefterlevnad?
- Fastställer kommunstyrelsen och nämnderna årligen en plan för att följa den interna kontrollen inom verksamheten?
- Finns rutiner för hur uppföljningen av den interna kontrollen ska följas upp och rapporteras?
- Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt över att den interna kontrollen är tillfredsställande?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till 2016 och 2017 och till kommunstyrelsen och nämnderna.

1.6. Metod

Genomgång av styrdokument och andra för granskningen relevanta dokument, samt intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, kommunchef, ekonomichef, kommunsekreterare och nämndssekreterare.

Rapporten har faktagranskats av kommunchef och kommunsekreterare.

2. Intern kontroll

Intern kontroll har ofta begränsats till att främst handla om säkerhet eller tillförlitlighet i rutiner och system för redovisning. Den är emellertid ett betydligt mer omfattande område än så. Intern kontroll är en process där såväl den politiska som den professionella ledningen och all personal samverkar och som utformas för att med rimlig grad av säkerhet kunna nå följande mål:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig rapportering och information om ekonomi och verksamhet
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.

Intern kontroll handlar om styrning och effektiviteten i denna. Styrning utövas i flera olika processer såsom planering, genomförande och rapportering i form av uppföljning/utvärdering. Dessa olika processer består i sin tur av en mängd olika delprocesser. Intern kontroll innebär ytterst att säkerställa att dessa processer fungerar på ett sätt som ger förutsättningar för en ändamålsenlig verksamhet.

Arbetet med intern kontroll ska utformas utifrån en helhetssyn och verksamheterna med fokus att uppnå uppsatta mål genom en systematisk riskbedömning och riskhantering.

En vedertagen modell att arbeta med intern kontroll utifrån är COSO-modellen¹. Modellens synsätt, dess definitioner och struktur har fått en stor spridning. Modellen ger en teoretisk och praktisk ram för den interna kontrollen och eftersom den är generell kan den användas inom olika organisationer, t ex kommuner. COSO-modellen identifierar ett antal för den interna kontrollen väsentliga komponenter;

- Kontrollmiljö
- Riskanalys
- Kontrollaktiviteter
- Information/kommunikation
- Tillsyn (t ex via en internkontrollplan)

I många kommuner och landsting har man utarbetat regler eller anvisningar för hur man ska arbeta med den interna kontrollen. Oftast har kommunfullmäktige antagit ett reglemente för den interna kontrollen där roller och ansvar, kontroller och organisationen tydliggörs.

¹ *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

2.1. Plan för intern kontroll

2.1.1. Iakttagelser

I granskningen framkommer att Orsa kommun inte har något beslutat övergripande styrdokument för arbetet med att säkerställa en god intern kontroll, t.ex. ett reglemente för intern kontroll. Det finns alltså inget krav från fullmäktige att styrelse och nämnder ska upprätta årliga planer för interna kontroll.

Vid intervjuer framkommer att kommunstyrelsen, miljönämnden och byggnadsnämnden inte har planerat och beslutat om en internkontrollplan för år 2017 vilket även styrks vid genomgång av protokoll. Miljönämnden har antagit en kontrollplan för 2017 som reviderats i oktober 2017. Kontrollplanen innehåller kontroller som genomförs inom ramen för miljö- och livsmedeltillsyn.

Miljönämnden har ansvar för miljö- och hälsoskyddsverksamhet enligt Miljöbalken och byggnadsnämndens verksamhet styrs till stor del enligt Plan- och bygglagen. Vid intervju framkommer att man anser den statliga tillsynen och kontrollen vara tydlig, vilket anses ligga till grund för en god intern kontroll.

Tjänstemännen inom byggnadsnämnden arbetar inom både Mora och Orsa kommuner och i Mora har nämnden antagit en plan för intern kontroll. Detta innebär att tjänstemännen arbetar utifrån en strukturerad plan.

Inom miljönämnden finns ett styrdokument "Planeringsprocessen" som bl.a. tillsyns- och kontrollplan, arbetsplan, uppföljning samt förteckning över vilka nyckeltal som ska följas upp. Vidare finns ett dokument avseende ärendeprocessen som omfattar registrering, diarieföring, handläggning/beredning, beslut/meddelande samt avslut/arkiv.

2.1.1.1. Styrdokument och system för styrning och kontroll

I avsaknad av krav på interna kontrollplaner har vi analyserat ett antal styrdokument och rutiner som används för styrning och kontroll:

Attestreglemente, fastställt 2007. Av detta reglemente framgår ansvarsfördelning samt på vilket sätt kontroll ska ske. Ett nytt förslag till attestreglemente har tagits fram men är inte politiskt fastställt.

Ekonomistyrningsregler i Orsa kommun. Fullmäktige antog ekonomiska styrprinciper för Orsa kommun 1998-03-30. I dessa regleras bl.a. årsbokslut, övergripande ekonomiska mål, ramar, budget, budgetuppföljning, MBL och personaldelaktighet.

Mål- och budget samt uppföljning. Kommunfullmäktige har beslutat om övergripande mål och budget för verksamheterna i dokumentet "*Mål och Budget 2017-2019*". I detta dokument beskrivs även budgetförutsättningar och ekonomisk information. I "*Mål och Budget 2017-2019*" finns förutom de kommunövergripande målen även utskottsmål för respektive utskott. Målen ska följas upp vid delårsrapport och årsredovisning.

Verksamhetsplaner. På tjänstemannanivå tas det fram verksamhetsplaner som utgår från de av kommunfullmäktige fastställda övergripande målen. Vi har i granskningen tagit del av t.ex. verksamhetsplan 2017 – 2019 för Samhälle där vi noterar att det finns en koppling till de övergripande målen nedbrutna i förvaltningsmål och mått.

Det framkommer dock att samtliga verksamheter inte är klara med verksamhetsplaner och att kvaliteten på planerna varierar.

Kvalitetsarbete i verksamheterna. Orsa kommun är med i Kommunens Kvalitet i Korthet (KKiK) genom Sveriges Kommuner och Landsting. Vi har i granskningen tagit del av den senaste rapporten från 2016 där resultat redovisas inom områden som är intressanta för invånarna. Ambitionen är att resultaten ska beskriva kvalitet och effektivitet i jämförelse med andra kommuner.

Vi har även i granskningen tagit del av kvalitetsledningssystem inom verksamhetsområdet Sociala samt Kvalitetsredovisning, huvudmannarapport för läsåret 2015/2016 inom verksamhetsområdet Lärande.

Miljö- och byggnadsverksamheterna har statlig tillsyn på alla områden vilket innebär att det är viktigt med kontroller och att säkerställa att de arbetar enligt gällande lagstiftning.

Dialoger och rapporteringar i kommunstyrelse, utskott och nämnder. Samtliga nämnder har "Informationsärenden" som en stående punkt på dagordningen. Rapportering av ekonomi och viktiga händelser i verksamheten görs löpande.

Synpunkter och klagomål. På kommunens hemsida finns möjlighet att lämna synpunkter på och klagomål på verksamheten.

Delegationsordningar. Utskotten fungerar som beredande organ till kommunstyrelsen och har delegation i vissa frågor/ärenden. Detta innebär att vissa beslut fattas i utskotten och andra tas i kommunstyrelsen. Beslutsbefogenheten framgår av kommunstyrelsens delegationsförteckning där det tydliggörs per utskott. Det anses som viktigt att kommunen arbetar vidare med att tydliggöra roller och ansvar mellan kommunstyrelsen och utskotten.

Miljönämnden och byggnadsnämnden har antagit delegationsbestämmelser och återrapportering av delegationsbeslut finns som stående punkt på nämndens sammanträden.

Uppdragslista. Det finns uppdragslista där ärenden följs upp så att kommunstyrelsen har en bevakning av pågående ärenden. Inför varje årsavslut söker man igenom ärenden och ser om det finns pågående ärenden som ska avslutas.

Löpande intern kontroll genomförs inom olika verksamheter. Inom ekonomienheten görs bl.a. kontroller av lönerelaterade poster, exempelvis orimliga summor, övertidssättning, semesteruttag, sjukdagar etc.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna inte fastställer årliga planer för intern kontroll. Det finns dock inget krav från kommunfullmäktige då det saknas reglemente eller annat krav/uppdrag gällande intern kontroll. Vi menar dock att det finns styrdokument som till viss del säkerställer en fungerande intern kontroll. Ett reglemente och årliga intern kontrollplaner skulle däremot innebära en mer systematiserad styrning av den interna kontrollen.

2.2. Risk- och väsentlighetsbedömningar

2.2.1. Iakttagelser

Utifrån att det inte har beslutats om några internkontrollplaner finns heller ingen dokumenterad bedömning utifrån risk och väsentlighet. Vid intervjuer framförs att en viss riskanalys görs vid framtagande av mål, då ambitionen är att målen ska omfatta områden där det finns problem/risker.

Inom verksamhetsområde Sociala genomför riskanalys inom ramen för kvalitetsledningssystemet. Analysen dokumenteras i Stratsys. Även inom verksamhetsområdet Lärande genomförs riskbedömningar inom ramen för kvalitetsledningssystemet. Exempelvis finns en beskrivning av Strukturella förutsättningar under läsåret 2015/2016 för att öka förutsättningarna att nå målen.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna inte genomför en årlig risk- och väsentlighetsbedömning för att identifiera hot avseende ekonomi samt regelefterlevnad. Det görs dock till viss del riskbedömningar vid framtagande av mål och inom olika enskilda verksamheter. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen initierar ett arbete med att ta fram reglemente och rutiner/riktlinjer för intern kontroll där årliga riskbedömningar är en central del.

2.3. Rutiner för uppföljning och rapportering

2.3.1. Iakttagelser

Utifrån att det inte har beslutats om några internkontrollplaner sker heller ingen rapportering till kommunstyrelsen, nämnderna eller utskotten avseende aktiviteter i intern kontrollplanerna.

Däremot sker olika uppföljningar av verksamhet och ekonomi som rapporteras till kommunstyrelsen, miljönämnden, byggnadsnämnden och utskotten. Detta sker både som enskilda ärenden och under punkten "Informationsärenden". Viss dialog och rapportering sker som en del av kommunens budgetprocess bl.a. genom en årlig budgetkonferens där ledamöter från kommunstyrelsen, nämnder, enhetschefer, förvaltningschefer, revisorer, fackföreningar med flera bjuds in i syfte att alla ska få del av samma information inför sitt arbete under det kommande året.

Vid genomgång av Utskottet för Lärandes protokoll 2017 framgår att rapportering bland annat skett avseende skolinspektionens tillsyn, kön till förskolan, redovisning av månadsrapport kränkande behandling, kvalitetsrapporter för läsåret 2015/2016, uppföljning av budget, delårsbokslut, restlista etc.

Vid genomgång av Utskottet för Omsorgs protokoll 2017 framgår att rapportering bland annat skett avseende kostnadsstatistik över kommunens hjälpmedelsförbrukning, sammanställning av klagomål per kvartal, uppföljning försörjningsstöd/placeringar, pågående uppdrag, uppföljning av budget, delårsbokslut etc.

Vid genomgång av Utskottet för Samhälle har rapportering skett bland annat genom information från olika verksamheter; arbetsmarknadsenheten, delrapporter vid framtagande av policydokument, bl.a. föreningspolicy, näringslivsstrategi och skog- och markpolicy. Genomgång av motioner och medborgarförslag är en stående punkt på utskottets dagordning. Uppföljning av ekonomi har endast gjorts vid något enstaka sammanträde.

Vid genomgång av utskottet för Strategis protokoll framgår att utskottet till största delen har tagit fram förslag till olika planer och mål. Uppföljningar har endast gjorts i liten utsträckning bl.a. rapportering avseende budget och mål, utvärdering av projektet "Kött till kommunernas kök" m.m.

Vid genomgång av miljönämndens protokoll framgår att rapportering bland annat skett avseende uppföljning av handlingsplanen för utveckling av miljönämndens myndighetsutövning, slutrapporter projektet Barnkoll, tillsyn av enskilda avlopp i Orsa kommun, ekonomisk uppföljning, budget samt redovisning av delegationer.

Vid genomgång av byggnadsnämndens protokoll 2017 framgår att rapportering bland annat skett avseende uppföljning av åtgärdsplan, ekonomisk uppföljning samt redovisning av delegationer.

Kvalitetsredovisning

Kvalitetsredovisningar inom verksamhetsområdena Lärande och Omsorg redovisas till respektive utskott. Vi har dock noterat att det inte sker någon uppföljning till utskott eller kommunstyrelsen avseende kommunens resultat i KKiK (kommunernas kvalitet i korthet).

Besluts/ärendelista

Kommunstyrelsen samt flera av utskotten har en besluts-/ärendelista som följs upp på varje sammanträde.

Uppföljning av delegationer

Vid kommunstyrelsens sammanträde redovisas delegationsbeslut för de olika utskotten. Tjänstemännens delegationsbeslut redovisas på utskottens sammanträden.

Vid genomgång av protokoll 2017 noterar vi att redovisning av delegationer sker vid samtliga sammanträden hos miljönämnden och byggnadsnämnden samt i huvudsak samtliga hos kommunstyrelsen.

Synpunkter och klagomål

Vi har noterat att det finns rutiner för att lämna synpunkter och klagomål på kommunens hemsida. Rapportering av synpunkter till utskottet för Omsorg sker regelbundet, för utskottet för Lärande sker rapportering mer sporadiskt.

Överklaganden – rutiner vid överklagan Vem är det för nämndens räkning som för nämndens talan?

Miljönämnden har tagit fram processbeskrivningar som beskriver ärendeprocessen. I denna beskrivs bl.a. hur kontoret hanterar överklagan av beslut. Om kontoret fattar ett beslut som går till högsta instans och kontoret får fel så blir det beslutet prejudicerande och styrande för hur liknande ärenden i liknande situationer ska hanteras i framtiden. Vid intervjuer framkommer att det sällsynt att överinstanserna ändrar kontorets beslut.

När det gäller beslut från Länsstyrelsen kan man välja att antingen ändra utifrån vad de kommer fram till eller att föra ärenden vidare till nästa instans för avgörande.

Den person som fattat beslutet avgör om överklagandet ska skickas vidare till överklagandeinstansen eller ändras. Det är även den som fattat beslutet som har rätt att yttra sig över det överklagade beslutet. Delegationsordning anger om det är nämnd, miljöinspektör eller förvaltningschef som fattar beslut.

Byggnadsnämnden framför att de kontinuerlig skannar av rättsläget och prejudicerande domar utanför de egna kommunerna. Om kontoret får en prejudicerande dom (högsta instans) som går emot hur de tidigare har bedömt ett ärende så tar man till sig denna nya kunskap som sedan används i handläggningen av ärenden.

Ibland prövas inte ärendet vidare (sökanden eller motpart klagar inte och i vissa fall får inte Byggnadsnämnden klaga vidare) då får man inget klargörande i ärendet, bara information om att Länsstyrelsen har en uppfattning i frågan.

Om ärendet återförvisas till Byggnadsnämnden blir klaganden med i den fortsatta processen. Det finns inga rutiner som ändras utifrån en dom eftersom varje ärende är unikt och prövas på sitt eget underlag.

Nämnden för talan vid överklagan är nämnden. Vid enstaka tillfällen delegerar nämnden till förvaltningschefen.

Individ- och familjeomsorgen

Det finns utarbetade rutiner för överklagande av ekonomiskt bistånd. Handläggare i ärendet för nämndens talan, när dom kommer redovisas den för utskott omsorg. Om förvaltningen får "fel" i förvaltningsrätten så ändras fortlöpande handläggningsrutiner i lokala riktlinjer för försörjningsstöd.

2.3.2. Bedömning

Eftersom det saknas planer för intern kontroll finns det heller inga rutiner för hur uppföljningen av den interna kontrollen ska följas upp och rapporteras. Vi bedömer dock utifrån gjorda iakttagelser att det finns en rad rapporteringar som faller inom ramen för intern kontroll. Rekommendationen blir densamma som för övriga kontrollmål.

Vi vill även poängtera att kommunstyrelsen bör säkerställa att de olika typer av uppföljningar som görs, exempelvis KKiK (Kommunernas Kvalitet i Korthet) rapporteras till styrelsen.

2.4. Kommunstyrelsens uppsikt

2.4.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsens uppsikt över den interna kontrollen sker bl.a. genom budgetuppföljningar, kvalitetsredovisningar samt dialoger med verksamheten enligt vad som framgår av avsnittet 2.3. Det finns exempelvis inga system för s.k. whistleblowers. Vid intervjuer framkommer att man från politiken anser att man har förtroende för att tjänstemännen rapporterar eventuella händelser eller avvikelser som förekommer i verksamheten.

Vi har under granskningen identifierat brister gällande den interna kontrollen vad avser ett lönebeslut där en enskild chef har beslutat om en högre lön än vad som överenskommits. Vidare finns den en uppfattning om att det brister i inrapportering av frånvaro vid semester och sjukdom vilket innebär att det inte görs löneavdrag.

Det har även framförts att det saknas rutiner kring uppföljning av tankning av bilar för att säkerställa att tankning inte sker för privat bruk.

Kommunsekreterare följer upp kommunchef och kommunstyrelsens ordförande återrapportering av delegationsbeslut. För övriga delegater görs inga systematiska kontroller.

Inom miljönämnden finns det möjlighet att i ärendehanteringssystemet kontrollera om de beslut som fattats har återrapporterats.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig uppsikt över att den interna kontrollen är tillfredsställande då det inte finns någon systematisk uppföljning. Vi har noterat några enskilda avvikelser i rutiner som innebär att bristerna totalt sett kan vara betydligt större.

2018-02-28



Micaela Hedin, Uppdragsledare

Anneth Nyqvist, Projektledare