

2011-01-24



Kommunstyrelsen,
samhällsbyggnadsnämnden, vård- och
omsorgsnämnden, kulturnämnden, bygg- och
miljönämnden och barn- och
utbildningsnämnden
Kopia till kommunfullmäktige

Revisionsrapport avseende granskning av internkontroll i Åmåls kommun

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Deloitte granskat internkontroll inom kommunen.

Vi har konstaterat att kommunen saknar ett sammanhållande och strukturerat arbetssätt när det gäller internkontrollen. Övergripande riktlinjer i internkontrollreglemente har tagits fram (år 2002). Nämnderna har inte tagit fram regler/anvisningar eller plan för uppföljning av den interna kontrollen, med undantag från barn- och utbildningsnämnden. Riktlinjer för vitala processer som bland andra attestrutinen och styrningen i kommunen finns. Det är inte dokumentationen i sig som borgar för en god intern kontroll utan kvaliteten i genomförandet.

Vi rekommenderar kommunen att intensifiera arbetet med att ta fram internkontrollplaner i samtliga nämnder. Kontrollarbetet behöver utformas enligt intentionerna i reglementet. Kontrollaktiviteter bör formuleras och rangordnas utifrån nämndernas bedömningar om risker och som också finns dokumenterade. Vår bedömning är att nämnderna behöver ge uttryck för hur internkontrollarbetet kommuniceras löpande under året, frekvens för återrapportering och grund för val av kontrollaktiviteter och prioriteringar på ett tydligt sätt.

Vår granskning visar på att avsikten och syftet med internkontrollen behöver klargöras. Vi har rekommenderat kommunstyrelsen att överväga utformning av en övergripande organisation och struktur samt utforma anvisningar för internkontrollarbetet i kommunen.

Svar önskas senast 24 mars 2011 till nedanstående adress.

Deloitte AB
Att. Hans Wennerholm
Box 488
651 11 Karlstad

Rapporten överlämnas härmed.

För revisorerna i Åmåls kommun


Rolf B. Andersson


Bengt Hansson

Bil. revisionsrapport

Rapport granskning av intern kontroll

Åmåls kommun

december 2010

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
1.1 Bakgrund	2
1.2 Syfte, revisionsfråga	2
1.3 Revisionskriterier och metod	2
2. Vad är intern kontroll	3
2.1 Intern kontroll i Åmåls kommun	3
2.1.1 Internkontrollreglemente	3
2.1.2 Attestreglemente	4
2.1.3 COSO	5
3. Granskningsresultat	8
3.1 Organisering	8
3.1.1 Ansvar	8
3.1.2 Internkontrollplan	8
3.1.3 Internkontrollarbetet	9
3.2 Kontrollaktiviteter	10
3.2.1 Nämnden	10
3.2.2 Attestrutinen	10
3.2.3 Delegation	10
3.3 Uppföljningen	11

Sammanfattning

Av kommunallagen framgår att kommunens nämnder ska ha tillräcklig kontroll över sin verksamhet. Innebörden är att nämnderna själva svarar för att ha en ändamålsenlig styrning så att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att det finns säkra rutiner som förhindrar förlust för kommunen och säkerställer att redovisningen är rättvisande.

De förtroendevalda revisorerna i Åmåls kommun har gett Deloitte i uppdrag att granska om kommunen övergripande och på nämndnivå via ett reglemente för intern kontroll eller på annat sätt uppfyller kommunallagens krav på intern kontroll. Som grund för granskningen har studier av kommunens reglemente för intern kontroll och andra styrdokument använts samt att uppgifter och upplysningar hämtats från berörda.


Basen för granskningen har varit att ta reda på om det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för nämndernas internkontrollarbete. Ansvarsfördelning och befogenheter i nämndernas delegationer och enligt attestreglemente är utgångspunkten för kontrollaktiviteter i det löpande arbetet. Utförda kontroller ska säkra att riktlinjer och rutiner är förstådda och efterlevs.

Vi har konstaterat att kommunen saknar ett sammanhållande och strukturerat arbetssätt när det gäller internkontrollen. Övergripande riktlinjer i internkontrollreglemente har tagits fram (år 2002). Nämnderna har inte tagit fram regler/anvisningar eller plan för uppföljning av den interna kontrollen, med undantag från barn- och utbildningsnämnden. Riktlinjer för vitala processer som bland andra attestrutinen och styrningen i kommunen finns. Det är inte dokumentationen i sig som borgar för en god intern kontroll utan kvaliteten i genomförandet.

Vi rekommenderar kommunen att intensifiera arbetet med att ta fram internkontrollplaner i samtliga nämnder. Kontrollarbetet behöver utformas enligt intentionerna i reglementet. Kontrollaktiviteter bör formuleras och rangordnas utifrån nämndernas bedömningar om risker och som också finns dokumenterade. Vår bedömning är att nämnderna behöver ge uttryck för hur internkontrollarbetet kommuniceras löpande under året, frekvens för åiterrapportering och grund för val av kontrollaktiviteter och prioriteringar på ett tydligt sätt.

Vår granskning visar på att avsikten och syftet med internkontrollen behöver klargöras. Vi har rekommenderat kommunstyrelsen att överväga utformning av en övergripande organisation och struktur samt utforma anvisningar för internkontrollarbetet i kommunen.

Åmål den 12 januari 2011



Marianne Harr
Godkänd revisor
Certifierad kommunal revisor

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Av kommunallagen framgår att kommunens nämnder ska ha tillräcklig kontroll över sin verksamhet. Detta innebär att nämnderna själva ansvarar för att ha en ändamålsenlig styrning så att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att det finns säkra rutiner som förhindrar förlust för kommunen och säkerställer att redovisningen är rättvisande.

De förtroendevalda revisorerna i Åmåls kommun har gett Deloitte i uppdrag att granska den interna kontrollen på kommunövergripande och nämndnivån.

1.2 Syfte, revisionsfråga

Revisorernas uppgift är att pröva och bedöma om nämndernas interna kontroll är tillräcklig. Projektets syfte har varit att granska hur kommunen organiserat och strukturerat sin internkontroll. Revisionsfrågor att besvara:

- Finns ändamålsenliga och dokumenterade riktlinjer och rutiner?
- Har nämnderna organiserat sin internkontroll?
- Finns rutiner som säkerställer att reglementen och lagar efterlevs?
- Är uppföljningen ändamålsenlig?

1.3 Revisionskriterier och metod

Av internkontrollreglementet¹ framgår kommunstyrelsens ansvar för att se till att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar att en intern kontrollorganisation upprättas inom kommunen samt att se till att denna utvecklas utifrån kommunens kontrollbehov. Reglementet syftar till att säkerställa satta mål för internkontrollen. Förvaltningsövergripande anvisningar och regler ska upprättas. Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och i de fall förbättringar behövs besluta om sådana.

Ovanstående dokument har, tillsammans med övriga styrdokument som budget, delegationsregler och attestreglemente, utgjort grund för granskningen. Dokument som policys, nämndsreglemente, protokoll, rutinbeskrivningar, instruktioner och anvisningar samt uppföljningsrapporter har studerats. Uppgifter och upplysningar har hämtats via telefon- och mejlkontakter med ekonomichef, förvaltningsekonom och kanslichef. Förvaltningscheferna har tillställts frågor via mejl. Rapporten är sakgranskad av berörda personer.

¹ kommunledningskontorets tjänsteskrivelse 2002-09-10,

2. Vad är intern kontroll

Det primära syftet med intern kontroll är att säkerställa att de av fullmäktige fastställda målen uppfylls. Intern kontroll utgör därför ett ledningsverktyg av väsentlig betydelse för såväl den politiska som den professionella ledningen.

I den interna kontrollen ingår att:

- **Skapa ändamålsenliga och väl dokumenterade system och rutiner**
Dokumenterade system och rutiner leder till att organisationen blir mindre sårbar vid personalförändringar samt ger bättre förutsättningar för kunskapsöverföring i allmänhet.
- **Säkra en rättvisande och tillförlitlig redovisning och information om verksamheten i övrigt.**
Om redovisningen och övrig information inte är rättvisande eller tillförlitlig kan detta få negativa konsekvenser på styrbarheten och de beslut som fattas riskerar att bli felaktiga.
- **Säkerställa att lagar, policys, reglementen mm tillämpas**
Att styrande dokument följs utgör en grundförutsättning för en effektiv verksamhet d v s måluppfyllelse.
- **Skydda mot förluster eller förstörelse av kommunens tillgångar**
Det är särskilt viktigt att kontrollrutinerna är tillräckliga kring de processer där pengar samt andra stödbegärliga tillgångar hanteras.
- **Eliminera eller upptäcka allvarliga fel**
Det gäller både avsiktliga och oavsiktliga fel. Med en god intern kontroll undviks ofta oavsiktliga fel. De avsiktliga kräver mer sofistikerade kontroller samt en väl strukturerad ansvars- och befogenhetsfördelning.

En väsentlig förutsättning för att den interna kontrollen ska fungera på ett tillfredsställande sätt är att personalen har tillräcklig kunskap om dess syfte och beståndsdelar. Intern kontroll ska också uppfattas som en naturlig del i de olika verksamhetsprocesserna. En väl fungerande intern kontroll tjänar också som ett skydd mot obehöriga misstankar för såväl förtroendevalda som tjänstemän.

2.1 Intern kontroll i Åmåls kommun

2.1.1 Internkontrollreglemente²

Reglementet syftar till att säkerställa att styrelser och nämnder upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll d v s de skall med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande mål uppnås:

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

² KF § 141, 2002-10-30.

Kommunstyrelsens roll

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att se till att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en intern kontrollorganisation upprättas inom kommunen samt att se till att denna utvecklas utifrån kommunens kontrollbehov. Förvaltningsövergripande anvisningar och regler ska upprättas. Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt i nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och i de fall förbättringar behövs besluta om sådana.

Nämndernas roll

Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden ska se till att en organisation upprättas för den interna kontrollen samt att regler och anvisningar tas fram. Nämnden ska årligen återrapportera resultat i kommunstyrelsen. Rapportering ska samtidigt ske till kommunens revisorer.

Förvaltningschefernas roll

Förvaltningscheferna svarar för att konkreta regler och anvisningar är utformade så att god intern kontroll kan upprätthållas. Förvaltningschef ska leda arbetet med att åstadkomma och upprätthålla en god intern kontroll. Reglerna ska beslutas i respektive nämnd. Förvaltningschef är skyldig att löpande rapportera till nämnden om hur den interna kontrollen fungerar.

Verksamhetsansvarigas roll

Verksamhetsansvariga chefer på olika nivåer i organisationen är skyldiga att följa antagna regler och anvisningar om intern kontroll samt att de ska informera övriga anställda om innebörden. Vidare har de att verka för att de anställda arbetar mot uppställda mål och att arbetsmetoder som används bidrar till en god intern kontroll. Brister i den interna kontrollen ska omedelbart rapporteras till närmast överordnad eller den som nämnden utsett.

Övriga anställda

Övriga anställda är skyldiga att följa antagna regler och anvisningar i sin yrkesutövning. Brister i den interna kontrollen ska omedelbart rapporteras till närmast överordnad eller till den som nämnden utsett.

Internkontrollplan

Varje nämnd har en skyldighet att styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom nämndens verksamhetsområde. Nämnden ska som grund för styrningen genomföra riskbedömningar för sin verksamhet. Nämnden ska varje år anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen. Resultat av uppföljningen ska med utgångspunkt i antagen plan rapporteras i nämnd i den omfattning som fastställts i internkontrollplanen.

2.1.2 Attestreglemente³

Attestreglementet reglerar kommunens externa och interna ekonomiska transaktioner och medelsförvaltning. Nämnderna utser förvaltningschef att vara beslutsattestant. Förvaltningschef utser attestanter inom förvaltningen och beslut om delegation informeras i nämnd vid förändring och minst en gång per år enligt reglementet. Förvaltningschef svarar för att upprätta och hålla ett aktuellt attestregister över utsedda attestanter och ersättare. Kommunstyrelsen svarar för att utfärda tillämpningsanvisningar

³ KF § 184/2009.

och för övergripande uppföljning och utvärdering och för att vid behov ta initiativ till förändring av reglementet.

Kontrollen av ekonomiska transaktioner och innebörden av att de olika attestmomenten är en del av den interna kontrollen är klart uttryckt i tillämpningsanvisningar till reglementet. Kontrollordningen i pappers- och IT-baserade rutiner har uttryckts. Nämndens ansvar för att varje attestant har erforderlig insikt och kunskap om uppgiften framgår också. Ekonomienheten ska vid behov lämna stöd om detta.

Varje nämnd har ansvar för att besluta om föreskrifter för hur den interna kontrollen ska bedrivas och redovisas. Uppföljning bör ske årligen och ges uttryck i internkontrollplan. De beslut som fattas ska delges kommunstyrelsens ekonomienhet. Reglementet och anvisningar utgör miniminivå för den interna kontrollen av ekonomiska transaktioner.

Nämnd ska upprätta förteckning i attestregister som går igenom och beslutas om vid varje ny mandatperiod. Attestregister ska innehålla uppgifter om ansvars- eller verksamhetsområde, ordinarie beslutsattestant och ersättare för denne, giltighetsdatum samt ska vara undertecknad av förvaltningschef.

Avsikten med attestkontroller enligt anvisningarna är att fel eller brister som noteras i de olika attestmomenten ska kunna stoppas och eventuellt beivras. Större noterade fel och brister bör bli föremål för utredning. I första hand ska den som upptäckt felet/bristen vända sig till den som beställt/inköpt eller beordrat transaktionen för en förklaring eller åtgärd. Vid allvarliga fel ska närmast överordnad chef underrättas.

2.1.3 COSO⁴ modellen

Intern kontroll definieras enligt COSO som en process där såväl den politiska som den professionella ledningen och övrig personal samverkar och som utformas för att i rimlig grad av säkerhet kunna nå följande mål:

Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet

Tillförlitlig ekonomisk information och rapportering om verksamheten

Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.

För att på ett effektivt sätt möjliggöra att ovan nämnda mål i så stor utsträckning som möjligt nås, identifierar COSO fem för den interna kontrollen väsentliga komponenter:



Kontrollmiljö

Kontrollmiljön handlar om vilken acceptans och förståelse det finns inom nämnden för att genomföra en god intern kontroll. Kontrollmiljön skapas av människorna och hur de samverkar i organisationen. Ytterst handlar det om vilket klimat som finns i

⁴ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), www.coso.org.

organisationen. Viktiga aspekter är också hur de sociala relationerna är utformade. Är klimatet sådant att det tillåter en öppen dialog om olika problem? Viktigt för kontrollmiljön är givetvis de regler, policys och målsättningar som finns. Miljön påverkas också starkt av de signaler ledningen ger, d v s hur den agerar i olika situationer, exempelvis om regler och instruktioner följs.

Det handlar kort uttryckt om att skapa en kultur där samtliga, såväl politiker som anställda, är väl förtrogna med vilka spelregler och attityder, värderingar och förhållningssätt som gäller. Samtidigt gäller det att skapa en kultur där mål, riktlinjer och policys efterlevs på ett enkelt och sunt sätt samt att ansvar och befogenheter är klart definierade.

Risakanalys

I alla kommuner förekommer risker av olika slag. Det kan till exempel röra sig om otillbörlig användning av kommunens resurser, felaktigt utbetalda löner eller undermålig uppföljning av kvalitetsmål. Om risken realiserar, påverkas organisationens möjligheter att nå sina mål. Därför är det viktigt att analysera befintliga risker samt vidta åtgärder för att minimera dessa. I praktiken finns dock inget sätt att helt och hållet eliminera risker, varmed ett visst risktagande måste accepteras. Vilka metoder som används för att identifiera risker är inte avgörande. Det viktiga är att olika faktorer som bidrar till eller ökar risken för att negativt utfall beaktas. Dessa faktorer kan utgöras av personalens kompetens, förändringar i lagstiftning, tidigare erfarenheter av riskanalyser e t c.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter är de konkreta åtgärder som vidtas för att motverka och minimera de risker som finns. Det kan handla om att säkerställa beredskap för att kunna hantera eller reagera på situationer som uppstår till följd av att olika händelser inträffar. Kontrollaktiviteterna ska utformas i förhållande till den riskanalys som gjorts samt befintlig kontrollmiljö. De konkreta kontrollaktiviteterna ska självfallet stödja de tre huvudmålen för den interna kontrollen.

Kontrollaktiviteterna kan vara av konkret karaktär och rikta sig direkt mot en bestämd rutin eller bestämt system för att motverka eller minimera risk. Andra aktiviteter som kan syfta till att motverka att risk överhuvudtaget uppstår, d v s av mer indirekt karaktär. Detta kan exempelvis vara informationsinsatser, kompetensutveckling eller åtgärder för att skapa handlingsberedskap. Kontrollaktiviteterna ska så långt som det är möjligt, integreras i organisationens ordinarie verksamhetsprocesser. Kontrollaktiviteterna syftar till att ge ytterligare kunskap om verksamheten och dess effekter samt de processer som formar den. Kontrollaktiviteter är olika mått och steg som ska leda till att ledningens direktiv och de uppsatta målen inte äventyras. Det handlar om fördelning av arbete och ansvar, om attestrutiner, avstämningar, uppföljning av mål och skydd av kommunala tillgångar.

Information och kommunikation

En viktig förutsättning för en effektiv intern kontroll är att det finns en väl fungerande information och kommunikation mellan olika organisatoriska nivåer. Det handlar om att ha kontroll över processer, aktiviteter samt resurser. Ledningen på olika nivåer måste säkerställa att den information som krävs för att styra, följa upp och rapportera verksamheten erhålls. I detta avseende är effektiva och ändamålsenliga rapport- och uppföljningssystem vitala. Informations- och kontaktvägarna kan vara såväl formella som

informella. Oberoende därav måste de betraktas som väsentliga delar i det samlade systemet för styrning och kontroll.

Tillsyn

Syftet med tillsyn är att kontinuerligt utvärdera kontrollsystemet för att säkerställa att detta fungerar på avsett sätt. Tillsyn är nyckeln för att undvika överraskningar och säkerställa viktiga processer. Den snabba förändringstakten i omvärlden kräver en kontinuerlig omvärdering av alla system, i synnerhet system för styrning och kontroll. Det bör framhållas att vikten av detta arbete är en ständigt pågående process där ansvaret ytterst åvilar ledningen. Eftersom ansvaret för den interna kontrollen, enligt kommunallagen, formellt åvilar nämnderna, är det i konsekvens också dessa som ansvarar för tillsyn. Kommunstyrelsen har dock det övergripande ansvaret för att nämnderna följer kommunfullmäktiges reglementen och mål.

Via tillsynen sker en analys av existerande kontroller och system. Organisationen säkerställer att kontroller i rutiner och processer baseras på aktuell analys av risker. Tillsynen ska resultera i förslag till förbättringar i syfte att stärka styrningen och den interna kontrollen.

3. Granskningsresultat

3.1 Organisering

3.1.1 Ansvaret

Dokumenterade anvisningar och regler för internkontrollarbetet på förvaltningsövergripande nivå med en direkt koppling till internkontrollreglementet har inte tagits fram. Av kommunens styrprinciper framgår dock att nämnderna ska utvärdera verksamheterna inom sina områden och ansvara för den interna kontrollen.

Ansvarsfördelningen mellan nämnd och förvaltning i utveckling, samordning, planering och uppföljning är klart uttryckt. Varje enhet har totalansvar för sin verksamhet och sin ekonomi. Varje enhet ska skapa en organisation och en miljö där alla är delaktiga och ansvaret för verksamheten inom budgetram är tydligt uttryckt. Reglerna innefattar begränsningar i ansvaret som rör exempelvis beslut om leasing, inköp, lokal- och personalfrågor samt interndebiteringar.

Nämndernas ansvar för den ekonomiska uppföljningen är tydligt och förvaltningschef svarar för uppföljningsmetoderna. Nämnden ska analysera utfallet och vidta åtgärder i förekommande fall. Nämndernas uppföljning lämnas regelbundet till kommunstyrelsen enligt protokollen.

Nämndernas ansvar för uppföljning av verksamheten sköts även genom kommunstyrelsens försorg och den löpande centrala ekonomiska uppföljningen. Centrala konton stäms av månadsvis. Utsedd central person gör tvärspektoriella granskningar i så kallat räkenskapsammandrag. Samtidigt upprättas prognos vid varje uppföljningstillfälle som behandlas i kommunstyrelsen. Kvartalsvis information lämnas i fullmäktige på kommunstyrelsens initiativ.

Kommentarer

Kommunens organisering av löpande kontroller avseende ekonomi och verksamhet är tydlig. Kraven och ansvaret för kontrollaktiviteter i form av uppföljning, utvärdering och analys av verksamheten är klart uttryckta i kommunens styrprinciper. För vitala områden som inköp, personal och lokalfrågor har ansvaret begränsats vilket gynnar en god intern kontroll.

Det är inte tydligt på vilket sätt kommunen har reglerat internkontrollarbetet på förvaltningsövergripande nivå. Kommunen behöver säkerställa kontrollbehovet genom att se över organisation och struktur samt utforma de regler och anvisningar som svarar mot intentionerna i internkontrollreglementet.

3.1.2 Internkontrollplan

Varje nämnd har skyldighet att styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom sitt verksamhetsområde. Nämnderna ska som grund för styrningen genomföra riskbedömningar och årligen anta en internkontrollplan för uppföljning av den interna

kontrollen. En internkontrollplan torde rimligen innefatta beskrivning av kontrollaktiviteter, vem som har ansvaret samt frekvensen i genomförandet. En rangordning sinsemellan utifrån satta risknivåer tydliggör prioriteringar för kontrollarbetet. Hur internkontrollarbetet kommuniceras bland medarbetare och hur nämnden utövar sin tillsyn behöver också formuleras liksom former för återrapportering i nämnden.

En dokumenterad internkontrollplan⁵ har tagits fram för barn- och utbildningsnämnden. I planen har angetts att arbetet med internkontrollen omfattar utveckling och uppdatering av styrdokument samt att följa upp att styrdokumentet fungerar på avsett sätt. För år 2010 har 2-3 styrdokument valts ut inom områdena verksamhet, personal, ekonomi och övrigt. För övriga nämnder saknas dokumenterad internkontrollplan.

3.1.3 Internkontrollarbetet

Av intervjuer framgår att kommunen senaste tiden fokuserat på att bygga och utveckla kontrollsystemen. Revidering av attestreglementet genomfördes för ca ett och ett halvt år sedan i syfte att förtydliga ansvar och kontrollmoment i attestrutinen. Införskaffning av system för scanning av leverantörsfakturor upplevs underlätta för internkontrollarbetet. Initiering av samarbete med övriga Dalslandskommuner för samordning kring inköp beräknas öka avtalstroheten genom möjligheterna till utökade kontroller.

Internkontroll kommuniceras kontinuerligt i ledningsgruppsmöten, centrala - och lokala samverkansmöten, personalmöten samt övriga informationsmöten för barn- och utbildningsförvaltningens verksamhetsområde. Företrädesvis kommuniceras utvalda kontrollområden i internkontrollplan och eventuellt konstaterade brister åtgärdas av utsedda ansvariga enligt uppgifter.

Vid samhällsbyggnadsförvaltningen diskuteras ekonomi- och verksamhetsuppföljning regelbundet i ledningsgruppsmöten enligt uppgifter. Förvaltningen har presenterat exempel på risk- och sårbarhetsanalys och aktiviteter för att förebygga oförutsedda händelser som en del av internkontrollen. Egenkontrollprogram och utbildning av personal är exempel på förebyggande aktiviteter. Exempel på internkontrollplan har förevisats som utvisar vitala kontrollområden. Hanteringen och om denna exempelplan beslutats i nämnd framgår inte av det material vi tagit del av.

Samordning av internkontrollarbetet via exempelvis en central funktion för internkontrollarbetet har inte förevisats.

Kommentarer

Vi rekommenderar kommunen att se över möjligheten att utse en central grupp/funktion för internkontrollarbetet. På så sätt skapas ett gemensamt fora för utformning av organisation för internkontrollen, förbättringsförslag kan tas omhand och enhetliga anvisningar utformas som i en förlängning gynnar nämndernas internkontrollarbete.

Det är nämnderna som har ansvaret för att den interna kontrollen är tillräcklig. Prioriteringar av kontrollaktiviteter behöver göras genom nämndernas bedömningar om risker och som också finns dokumenterade. Kommunledningsförvaltningen kan med fördel ta initiativ till samordning av internkontrollarbetet genom att identifiera viktiga kommungemensamma kontrollområden vilket underlättar för nämndernas internkontrollarbete sedan.

⁵ BUN § 22, 2010-03-24.

Vår bedömning är att nämnderna behöver ge uttryck för hur internkontrollarbetet kommuniceras löpande under året, frekvens för återrapportering och grund för val av kontrollaktiviteter och prioriteringar på ett tydligt sätt.

3.2 Kontrollaktiviteter

3.2.1 Nämnden

Av barn- och utbildningsnämndens internkontrollplan framgår styrdokument, regler och rutiner som ska följas upp. Några kontrollmoment/kontrollaktiviteter har inte formulerats annat än i allmänna ordalag om att följa upp att rutinen fungerar. Övriga nämnder har inte gett uttryck för några kontrollaktiviteter i en dokumenterad internkontrollplan.

3.2.2 Attestrutinen

Hantering av ekonomiska transaktioner sker nästan uteslutande elektroniskt, enligt uppgifter, och kontrollen utförs via attestrutinen. Attestmomenten ska vara dokumenterade och beslutsattest ska framgå av verifikation. Beslutsattest innebär ett godkännande av underlag mot beslut, att konteringen är korrekt, att bokföringen sker vid rätt tidpunkt och i rätt period och att verifikation uppfyller de krav som kan ställas.

Nämnderna utser årligen beslutsattestanter och ersättare samt upprättar attestförteckningar enligt protokollen. Attestförteckningen revideras kontinuerligt i barn- och utbildningsnämnden. Attestrutinen har knutits till befattning eller person i enlighet med attestreglementet. Utsedda beslutsattestanter är knutna till befattning med undantag för vård- och omsorgsnämndens område där beslutsattestanter namngivits.

Beslutsattestantens behörighet ska stämma överens med upprättad attestförteckning eller ske med användaridentitet (elektronisk signatur). Systemförvaltaren svarar för att utforma och dokumentera rutiner för tilldelning av behörigheter och kontrollordning. Några systematiska kontroller av behörigheter mot upprättade attestförteckningar genom exempelvis stickprovskontroller har inte förevisats.

Personalchefen är beslutsattestant för samtliga löneutbetalningar. Underlag för månatliga löneutbetalningar ska ha godkänts genom vederbörliga attester från förvaltningarna. Närmare beskrivning av hur kontrollerna utförs har inte lämnats. Attest av bokföringsorder får utföras av ekonomipersonal inom respektive förvaltning. Kommunledningskontorets ekonomienhet har rätt att attestera övergripande bokföringsorder och ska informera ansvariga om de åtgärder som gjorts.

Kommentarer

Vi har noterat att attestförteckningar finns och rapporteras enligt anvisningarna i gällande attestreglemente. Kontinuerliga kontroller av exempelvis aktualitet i behörigheter behövs för att säkra utförda moment i attestrutinen. Kommunen behöver se över möjligheterna att utforma och utveckla kontrollfunktionen. Detta för att synliggöra och utveckla kontrollaktiviteter som svarar mot kraven på en fungerande intern kontroll. Något som inte är tydligt i dagsläget.

3.2.3 Delegation

Att ansvar och befogenheter är klart definierade är en viktig del av den interna kontrollen. Nämndernas delegationsordningar styr omfattning och innehåll för delegerade beslut. Fördelning mellan delegations- och verkställighetsbeslut har gjorts för några nämnder. I

förekommande fall anges lagrum för besluten. Ersättare har delvis angetts men inte för alla. Delegationerna är av varierande utformning och aktualitet.

Beslut som fattas med stöd av delegation anmäls månadsvis i respektive nämnd. På så sätt får nämnden löpande information och kan följa utförandet i uppdrag där beslut fattas å nämndens vägnar. Ärenden av principiell betydelse eller annars av större vikt får inte delegeras. En ytterligare förutsättning är att ekonomisk täckning finns för de beslut som fattas. Fullmäktige fattar beslut om respektive nämnds reglemente.

Kommentarer

Vår bedömning är att en kontinuerlig revidering av nämnders delegationsordningar gynnar en god intern kontroll. Ersättare för beslut bör anges. Någon dokumenterad rutin för hantering av beslut på delegation har inte påträffats. Delegationsärenden rapporteras löpande i nämnderna enligt protokollen. Någon systematisk uppföljning av beslut fattade på delegation görs inte. Genom exempelvis en löpande rutin för stickprovskontroller av anmälda ärenden i nämnd säkerställs att besluten fattas i enlighet med fastställd delegation.

3.3 Uppföljningen

Internkontrollen är ett led i att säkerställa att de av fullmäktige fastställda målen uppfylls. Kommunen har en ändamålsenlig rapportering för uppföljning av verksamhetens utveckling. Kopplingen till intern kontroll och på det sätt internkontrollarbetet ligger till grund för styrning och uppföljning av verksamheten har kommit till uttryck i framförallt dokumenterade styrprinciper. Riktlinjer för internkontrollarbetet finns framtaget i ett internkontrollreglemente. Tillämpningsanvisningar har inte tagits fram och en tydlig kommungemensam struktur för internkontrollarbetet har inte framkommit. Någon samlad uppföljning av kontrollmål och kontrollaktiviteter på kommunövergripande nivå sker inte för närvarande enligt vår uppfattning.

Barn- och utbildningsförvaltningen har rapporterat resultat från internkontrollen 2010⁶ i nämnden och som förs vidare i kommunstyrelsen. Aktualiteten i valda styrdokument har kontrollerats. Uppföljningsrapporten visar bland annat på brister i kontanthantering, att mottagnings- och granskningsattest i stickprovskontroller kring pappersbaserade rutiner saknades till stor del, att dokumenterad rutin för inköp kontokort och tydliga regler för intern/extern representation saknas. Rapporterade avvikelser berör kommunövergripande rutiner varför det ses som väsentligt att avvikelserna tas omhand och åtgärdas.

Vår granskning visar på att avsikten och syftet med internkontrollen behöver tydliggöras. Vi har rekommenderat att kommunstyrelsen överväger utformning av övergripande organisation och struktur och utformar anvisningar för internkontrollarbetet i kommunen.

⁶ BUN § 139, 2010-12-15.