

Granskning av intern kontroll

Borgholms kommuns revisorer

Anders Haglund och Roger Burström

2021-10-11

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Uppdrag	3
1.1. Bakgrund och syfte	3
1.2. Revisionsfrågor	3
1.3. Ansvariga styrelser och nämnder	3
2. Genomförande	3
2.1. Revisionskriterier	3
2.2. Metod	4
3. Resultat av granskningen	4
3.1. Struktur för arbetet med intern kontroll	4
3.2. Risk- och väsentlighetsanalys samt internkontrollplaner samt rapportering	5
3.3. Förtroendevaldas syn på den interna kontrollen	8
3.4. Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfrågorna	9

Bilaga: Enkät svar från förtroendevalda

Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning är att den interna kontrollen inte är tillräcklig och helt ändamålsenlig. Bedömningen bygger på svaren på revisionsfrågorna enligt redovisningen i avsnitt 3.4.

Vår bedömning av den interna kontrollen inom respektive nämnd/styrelse är följande:

- Inom kommunstyrelsen bedöms att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig och ändamålsenlig och att den behöver anpassas till reglemente och riktlinjer.
- Inom utbildningsnämnden bedöms att den interna kontrollen är tillräcklig men inte helt ändamålsenlig och att den behöver anpassas till reglemente och riktlinjer.
- Inom socialnämnden bedöms att den interna kontrollen är tillräcklig inom nämndens ansvarsområden, trots nämndens svaga engagemang. Dock bedöms att den inte är ändamålsenlig. Nämnden behöver anpassa sitt agerande till reglemente och riktlinjer.
- Inom Miljö- och byggnadsnämnden bedöms den interna kontrollen inte vara tillräcklig och behöver anpassas till reglemente och riktlinjer.

Vår bedömning, utifrån enkäten av hur de förtroendevalda tolkar sitt ansvar är att de förtroendevaldas engagemang behöver utvecklas. Enligt kommunallagen är det de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret för att den interna kontrollen fungerar tillräckligt och ändamålsenligt.

Rekommendationer:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att, genom att stärka följsamheten mot reglemente och riktlinjer för intern kontroll, tydliggöra de förtroendevaldas ansvar för den interna kontrollen inom sina respektive politiska organ.
- Vi rekommenderar också att en utbildning genomförs för de förtroendevalda utifrån det reglemente och de riktlinjer för intern kontroll som gäller inom kommunen.

1. Uppdrag

KomRedo AB har på uppdrag av revisorerna i Borgholm kommun granskat den interna kontrollen. Granskningen ingår i revisionsplan för 2021.

1.1. Bakgrund och syfte

Enligt 6 kap 6 § i kommunallagen ska nämnderna, var och en inom sitt ansvarsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig samt att undersöka hur ledamöter i kommunstyrelse och nämnder tolkar sitt ansvar för denna. Granskningen omfattar kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

1.2. Revisionsfrågor

I granskningen ingår att besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det en gemensam struktur för nämnderna i arbetet med intern kontroll i form av reglemente, mallar, rapporteringskrav med mera?
- Bygger arbetet med intern kontroll på en dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys?
- Finns det en beslutad internkontrollplan som bygger på en upprättad risk- och väsentlighetsanalys?
- Sker rapportering och uppföljning av internkontrollplanen löpande?
- Beslutas om åtgärder och vidtas sådana utifrån rapporterade avvikelser/brister?
- Medverkar de förtroendevalda aktivt i framtagandet av risk- och väsentlighetsanalys?

1.3. Ansvariga styrelser och nämnder

Kommunstyrelsen och samtliga nämnder¹.

2. Genomförande

2.1. Revisionskriterier

De kriterier som har legat till grund för analys, bedömning och rekommendationer är hämtade från:

- Reglemente för intern kontroll
- Risk- och väsentlighetsanalyser
- Internkontrollplaner

¹ För gemensamma nämnder svarar vanligen värdkommunen för genomförandet av den interna kontrollen och återrapportering sker genom årsredovisning och delårsrapporter.

2.2. Metod

Granskningen har genomförts genom inläsning av relevanta dokument och genomgång av samtliga protokoll under året från samtliga revisionsobjekt. Intervjuer har genomförts med ekonomichef samt med respektive ordförande i kommunstyrelsen och nämnderna. Därutöver har en web-enkät genomförts som riktats till samtliga ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna.

3. Resultat av granskningen

3.1. Struktur för arbetet med intern kontroll

Under rubriken besvaras följande revisionsfråga:

Finns det en gemensam struktur för nämndernas arbetet med intern kontroll i form av reglemente, mallar och rapporteringskrav med mera?

3.1.1. Iakttagelser

Det finns ett reglemente och en riktlinje som styrande dokument för intern styrning och kontroll, beslutad av kommunfullmäktige 2018 respektive 2019. I reglementet beskrivs syfte och ansvar för intern styrning och kontroll. I riktlinjen anges även hur genomförandet ska ske.

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att samordna att en god intern styrning och kontroll bedrivs inom nämnder och kommunala bolag. Vidare framgår att en intern kontrollorganisation ska upprättas inom kommunen. Kommunstyrelsen ska också utifrån nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens system för intern styrning och kontroll samt i de fall förbättringar behövs, vidta åtgärder.

Det framgår också att respektive nämnd har det yttersta ansvaret för den interna styrningen och kontrollen inom dess verksamhetsområde. Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som beslutats av kommunfullmäktige. Den ska se till att den interna styrningen och kontrollen är tillräcklig och säkerställa att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Vidare har respektive nämnd skyldighet att löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom nämndens verksamhetsområde. En nämndspecifik internkontrollplan ska upprättas årligen i verksamhetsplanen. Uppföljning av denna plan ska göras i samband med årsbokslut.

I reglementet anges också ett "årshjul" som ska följas enligt följande:

- Januari: Föregående års internkontrollplan utvärderas i samband med årsbokslut.
- Januari – april: Arbeta sker med utveckling av internkontrollplan. Färdigställd plan inkluderas i årsplan och budget.
- Juni: Årsplan med budget innehållande internkontrollplan beslutas.
- Hela året: Löpande kontroll, månad/tertiäl.

I riktlinjen anges att en övergripande internkontrollplan ska upprättas i samband med årsplan och årsbudget och rapporteras till fullmäktige. Vidare anges att nämnderna årligen ska upprätta en internkontrollplan i sin verksamhetsplan. Enligt riktlinjen ska internkontrollplanen innehålla följande:

- Vad som ska kontrolleras?

- När och hur kontrollen ska genomföras?
- Vem som ska utföra kontrollen?
- Hur ska rapporteringen ske?

Rapportering ska ske i nämndernas verksamhetsberättelser och med utgångspunkt från dessa ska kommunstyrelsen utvärdera systemet. Varje förvaltning ska med ledning från riktlinjerna upprätta egna rutiner.

Av riktlinjen framgår att den övergripande internkontrollplanen ska arbetas fram i en arbetsgrupp med representanter från samtliga förvaltningar och att respektive förvaltning kompletterar internkontrollplanen med förvaltningsspecifika områden. Inventering av risker ska göras på motsvarande sätt som arbetet med internkontrollplanen. Respektive förvaltningschef ska säkerställa att förvaltningsspecifika risker beaktas och värderas. Uppföljning ska redovisas i delårsrapport och i årsbokslut med följande innehåll:

- Resultat av granskning.
- Om eventuell åtgärd bidragit till önskad effekt.
- Om risken ska ingå i nästkommande års riskanalys.

3.1.2. Bedömning

Det finns en dokumenterad gemensam struktur för hur kommunstyrelsen och nämnderna ska arbeta med intern kontroll genom upprättad riktlinje och av fullmäktige fastställt reglemente. Enligt vår bedömning bör dessa dokument ge goda förutsättningar för hur arbetet med intern kontroll ska styras, genomföras och följas upp i kommunen.

3.2. Risk- och väsentlighetsanalys och internkontrollplaner samt rapportering

Under rubriken besvaras följande revisionsfrågor:

Bygger arbetet med intern kontroll på en dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys?

Medverkar de förtroendevalda aktivt i framtagandet av risk- och väsentlighetsanalys?

Finns det en beslutad internkontrollplan som bygger på en upprättad risk- och väsentlighetsanalys?

Sker rapportering och uppföljning av internkontrollplanen löpande?

Beslutas om åtgärder och vidtas sådana utifrån rapporterade avvikelser/brister?

3.2.1. Iakttagelser

Enligt reglementet och riktlinjen för intern styrning och kontroll som beskrivits ovan ska en gemensam riskanalys och internkontrollplan utarbetas av en grupp med representanter från samtliga förvaltningar. Den gemensamma riskanalysen ska sedan kompletteras med en förvaltningsspecifik riskanalys och ange områden som ska ingå i de förvaltningsspecifika internkontrollplanerna.

Granskningen visar att en övergripande riskanalys och internkontrollplan finns och redovisas i årsplan med budget 2021 samt i plan för 2022–2024. Av intervjuerna framgår att det sker en diskussion rörande riskanalys och internkontrollplan i kommunstyrelsens arbetsutskott när ärendet behandlas.

Granskningen visar också att styrelse och nämnder har hanterat sina respektive riskanalyser och internkontroller på olika sätt enligt nedan:

Kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens verksamhetsplan med budget 2021 finns en riskanalys och internkontrollplan som omfattar 3 processer. Det finns dock ingen riskvärdering och uppgift om vem som ansvarar för kontrollen.

Kommunstyrelsen gör ingen specifik uppföljning avseende den egna internkontrollplanen utan gör en samlad redovisning av den interna kontrollen som rapporteras i kommunens årsredovisning. De kontroller som gjorts uppges inte ha påvisat större problem och har därför inte föranlett att några särskilda åtgärder behövt vidtas. Någon rapportering av intern kontroll har tidigare inte gjorts i delårsrapporterna, men ska göras från och med 2021.

Utbildningsnämnden

I utbildningsnämndens verksamhetsplan med budget 2021 finns en riskanalys och internkontrollplan som omfattar 2 processer. I verksamhetsplanen saknas uppgift om vem som ansvarar för kontrollen. I ett sidoordnat dokument finns ett underlag som anger såväl riskvärdering som ansvarig för kontrollerna. Utbildningsnämnden har dessutom i särskild ordning beslutat om riskanalys och internkontrollplan för 2021. Den ingår dock inte i nämndens verksamhetsplan med budget 2021. Enligt nämndordförande presenteras ett förvaltningsförslag avseende riskanalys och internkontrollplan i form av en "bruttolista". Denna lista diskuteras och prioriteras innan beslut fattas av nämnden.

Utbildningsnämnden har i ett särskilt ärende erhållit och beslutat godkänna uppföljning av intern kontroll för 2020, 2021-05-26, § 60. I ärendet framkommer att man inte noterat några större risker eller problem. Några särskilda åtgärder med anledning av uppföljningen har inte noterats. Enligt intervjun har inte någon systematisk rapportering skett i övrigt. I utbildningsnämndens verksamhetsberättelse (årsbokslut 2020) finns ingen rapportering av den interna kontrollen.

Socialnämnden

Riskanalys och internkontrollplan redovisas i socialförvaltningens kvalitetsledningssystem som omfattar verksamhetens alla delar och regleras genom SOSFS 2011:9. Systemet innehåller såväl riskanalys som kontrollaktiviteter med en hög grad av systematik. Kvalitetssystemet har endast en viss koppling till den övergripande riskanalysen. Socialnämnden har inte fattat några egna beslut avseende riskanalys och internkontrollplan. Någon riskanalys och internkontrollplan ingår således inte i nämndens verksamhetsplan med budget 2021. Enligt nämndordförande medverkar inte heller nämnden i någon process i samband med framtagandet av riskanalys och internkontrollplan.

I nämndens verksamhetsberättelse (årsbokslut 2020) finns ingen rapportering av den interna kontrollen. Enligt ordförande sker inte någon övrig systematisk rapportering av intern kontroll.

Miljö- och byggnadsnämnden

I miljö- och byggnadsnämndens verksamhetsplan med budget 2021 redovisas varken riskanalys eller internkontrollplan. Enligt intervjuerna ska miljö- och byggnadsnämnden arbeta enligt kommunstyrelsens riskanalys och internkontrollplan. Något beslut om riskanalys och internkontrollplan har inte fattats av nämnden och några diskussioner inom nämnden avseende IK uppges heller inte ha förts. Enligt ordförande ska dock detta förhållande ändras från och med kommande år.

3.2.2. Bedömning

Kommunstyrelsens och nämndernas tillämpning av reglemente och riktlinjer för internkontroll varierar och avviker från dessa styrdokument i olika grad. Vi bedömer också att de förtroendevaldas medverkan generellt är lågt i nämnder och kommunstyrelsen och därför behöver ökas.

Kommunstyrelsen bedöms i allt väsentligt tillämpa reglemente och riktlinjer, dock har ingen uppföljning i samband med delårsrapport hittills skett. Detta har nu enligt uppgift förändrats från 2021. Det saknas också en riskvärdering och uppgift om vem som ansvar för uppföljningen. De förtroendevaldas medverkan i framtagande av riskanalys bedöms vara marginell. Kommunstyrelsens samordning och arbete för att säkerställa en god tillämpning av regler och riktlinjer inom nämnderna rörande internkontroll visar också på brister.

Mot bakgrund av detta bedöms den interna kontrollen inte var helt tillräcklig och ändamålsenlig inom kommunstyrelsen.

Utbildningsnämnden bedöms inte helt tillämpa regler och anvisningar i reglemente och riktlinjer. De väsentligaste avvikelserna är att riskanalys och internkontroll inte ingår i verksamhetsplan och att avrapportering inte sker i årsbokslut och i delårsrapport. Detta kompenseras dock med en sidoordnad hantering och rapportering som i hög grad bedöms uppfylla kraven i reglemente och riktlinjer. Nämnden bedöms också medverka i samband med framtagande av riskanalys och internkontrollplan.

Mot bakgrund av detta bedöms den interna kontrollen vara tillräcklig men behöver anpassas till reglemente och riktlinjer.

Socialnämnden bedöms inte helt tillämpa reglemente och riktlinjer. De väsentliga avvikelserna är att riskanalys och internkontroll inte ingår i verksamhetsplan och att avrapportering inte sker i årsbokslut och i delårsrapport. Detta kompenseras dock med en sidoordnad hantering och rapportering som i hög grad bedöms uppfylla kraven i reglemente och riktlinjer och leda till en god intern kontroll inom verksamheten. Dock fattar nämnden inga beslut om riskanalys och internkontrollplan och medverkar heller inte i någon process där dessa utarbetas. Nämnden får dock en årlig rapport om utfallet av patientsäkerhets- och kvalitetsarbetet och fattar beslut om denna.

Mot bakgrund av detta bedöms den interna kontrollen vara tillräcklig inom nämndens ansvarsområde, trots nämndens svaga engagemang. Nämnden behöver således anpassa sitt agerande till reglemente och riktlinjer.

Miljö- och byggnadsnämnden bedöms inte tillämpa reglemente och riktlinjer för intern kontroll.

Mot bakgrund av detta bedöms den interna kontrollen inte vara tillräcklig och ändamålsenlig inom miljö- och byggnadsnämnden.

Vi rekommenderar att större följsamhet mot reglemente och riktlinje för intern kontroll tas av styrelse och nämnder.

3.3. Förtroendevaldas syn på den interna kontrollen

I granskningen har ingått att undersöka hur ledamöter i kommunstyrelse och nämnder tolkar sitt ansvar för den interna kontrollen. En web-enkät har skickats till samtliga ledamöter. Av 36 utskickade enkäter har efter påminnelse svar erhållits från 21 vilket motsvarar en svarsfrekvens på 58 procent. Personer som sitter i flera nämnder har fått en enkät för varje uppdrag. Enkätsvaren redovisas i sin helhet i bilaga.

Nedan redovisas utdrag från svaren som vi bedömer är ett underlag för reflexion.

- Nära 60 procent anger att man "i stor utsträckning" förstår vad som menas med begreppet "intern kontroll" och vilket ansvar nämnden har för denna. Drygt 40 procent anger att man "i viss utsträckning" förstår det.
- På frågan om det finns tillräcklig kunskap i nämnden/kommunstyrelsen rörande "intern kontroll" anger nära 30 procent att det finns "i liten utsträckning" eller "inte alls".
- Drygt 80 procent avger att det "i viss eller stor utsträckning" finns intresse och engagemang i nämnden/kommunstyrelsen för "intern kontroll".
- På frågan om det finns tydliga regler för hur nämnden/kommunstyrelsen ska arbeta med "intern kontroll" avger 30 procent att det finns "i liten utsträckning".
- Drygt 30 procent avger att de förtroendevalda "i liten utsträckning" eller "inte alls" medverkar aktivt i framtagande av riskanalys och internkontrollplan.
- Ca 30 procent anger att nämnden/kommunstyrelsen "i liten utsträckning" eller "inte alls" fortlöpande följer upp den interna kontrollen.

Kommentarer

Vår tolkning är att enkätsvaren ligger i linje med intervjuer och de iakttagelser vi gjort i granskningen. Av granskningen framgår att den interna kontrollen och de förtroendevaldas engagemang hanteras olika i olika nämnder.

3.4. Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfrågorna

Vår sammanfattande bedömning är att den interna kontrollen inte är tillräcklig och helt ändamålsenlig. Bedömningen bygger på svaren på revisionsfrågorna enligt följande:

Revisionsfråga	Svar
Finns det en gemensam struktur för nämnderna arbetet med intern kontroll, i form av reglemente, mallar, rapporteringskrav med mera?	Ja, det finns det en gemensam struktur för nämnderna arbetet med intern kontroll, i form av reglemente, mallar, rapporteringskrav med mera.
Bygger arbetet med intern kontroll på en dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys?	Delvis. Det varierar, om och hur, risk- och väsentlighetsanalys har behandlats inom styrelse och nämnd.
Finns det en beslutad internkontrollplan som bygger på en upprättad risk- och väsentlighetsanalys?	Delvis. Det varierar, om och hur, internkontrollplanen har behandlats inom styrelse och nämnd.
Sker rapportering och uppföljning av internkontrollplanen löpande?	Ja, men hittills endast årsvis i årsbokslutet, vilket inte överensstämmer med riktlinjerna. Från 2021 ska avrapportering ske i delårsrapport.
Beslutas om åtgärder och vidtas sådana utifrån rapporterade avvikelser/brister?	Nej, några sådan exempel har inte noterats.
Medverkar de förtroendevalda aktivt i framtagandet av risk- och väsentlighetsanalys?	Nej, endast en marginell medverkan

Vår bedömning av den interna kontrollen inom respektive nämnd/styrelse är följande:

- Inom kommunstyrelsen bedöms att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig och ändamålsenlig och att den behöver anpassas till reglemente och riktlinjer.
- Inom utbildningsnämnden bedöms att den interna kontrollen är tillräcklig men inte helt ändamålsenlig och att den behöver anpassas till reglemente och riktlinjer.
- Inom socialnämnden bedöms att den interna kontrollen är tillräcklig inom nämndens ansvarsområden, trots nämndens svaga engagemang. Dock bedöms att den inte är ändamålsenlig. Nämnden behöver anpassa sitt agerande till reglemente och riktlinjer.
- Inom Miljö- och byggnadsnämnden bedöms den interna kontrollen inte vara tillräcklig och behöver anpassas till reglemente och riktlinjer.

Vår bedömning utifrån enkäten av hur de förtroendevalda tolkar sitt ansvar är att de förtroendevaldas engagemang behöver utvecklas. Enligt kommunallagen är det de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret för att den interna kontrollen fungerar tillräckligt och ändamålsenligt.

Rekommendationer:

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att, genom att stärka följsamheten mot reglemente och riktlinjer för intern kontroll, tydliggöra de förtroendevaldas ansvar för den interna kontrollen inom sina respektive politiska organ.

Vi rekommenderar också att en utbildning genomförs för de förtroendevalda utifrån det reglemente och de riktlinjer för intern kontroll som gäller inom kommunen.

Dag som ovan,

Anders Haglund

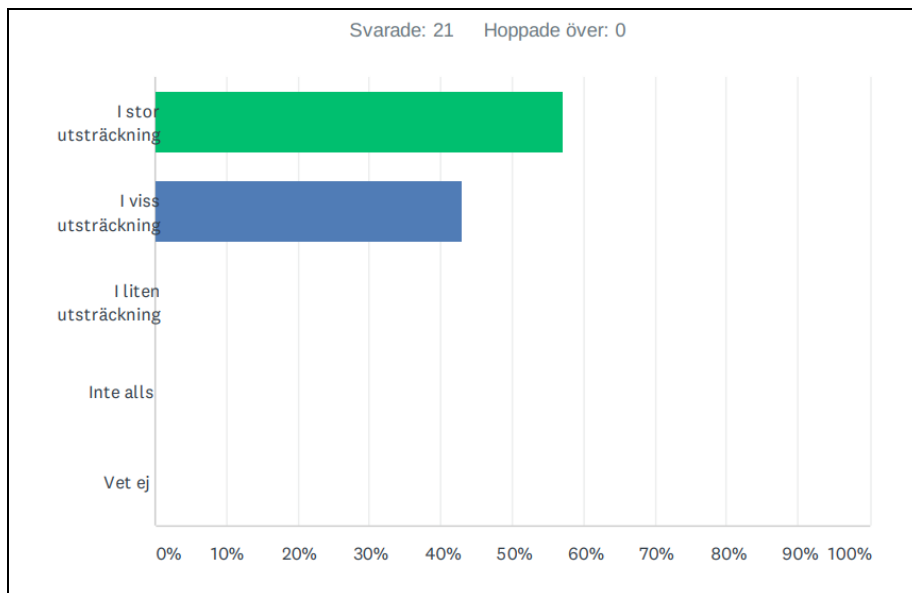
Certifierad kommunal revisor

Roger Burström

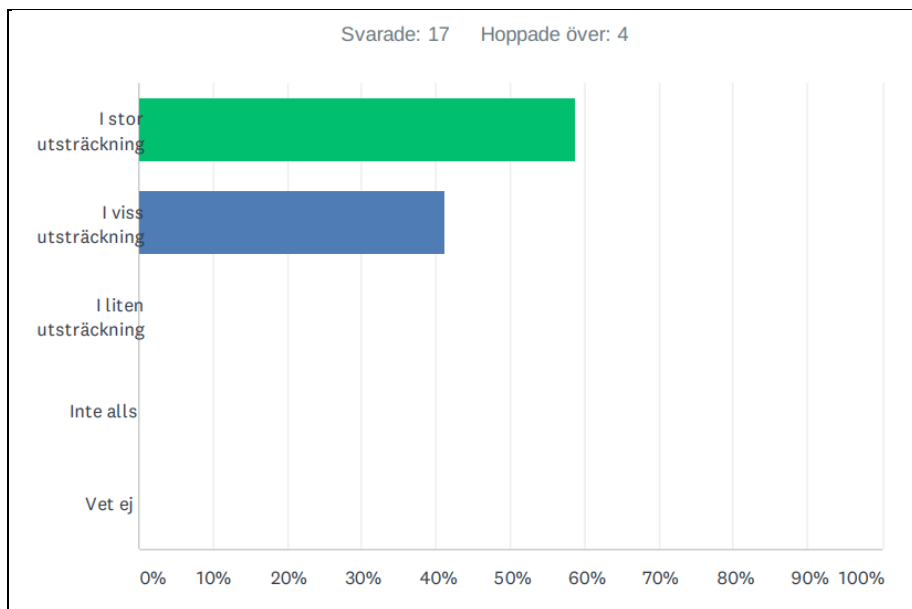
Certifierad kommunal revisor

Bilaga: Enkät svar från förtroendevalda

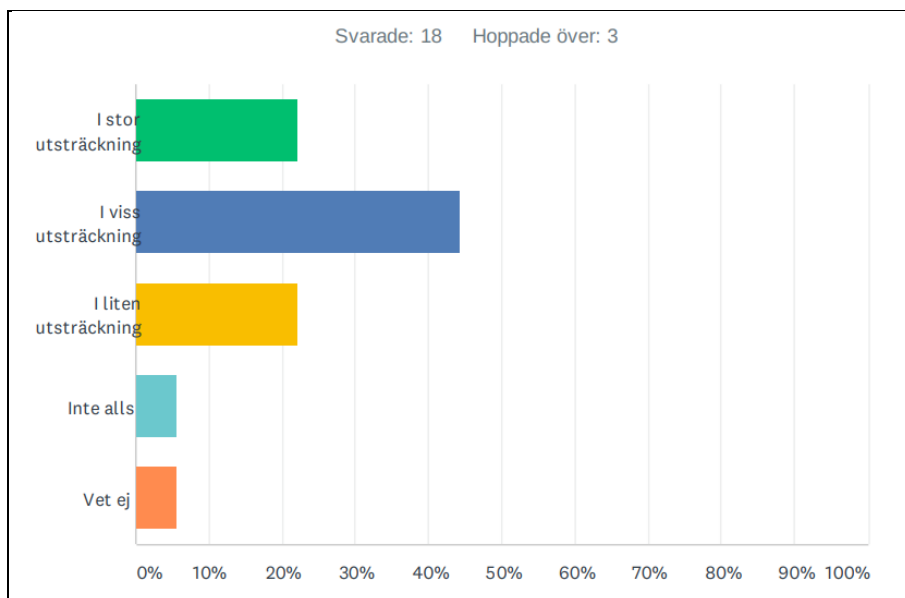
1. Jag förstår vad som menas med begreppet "Intern kontroll".



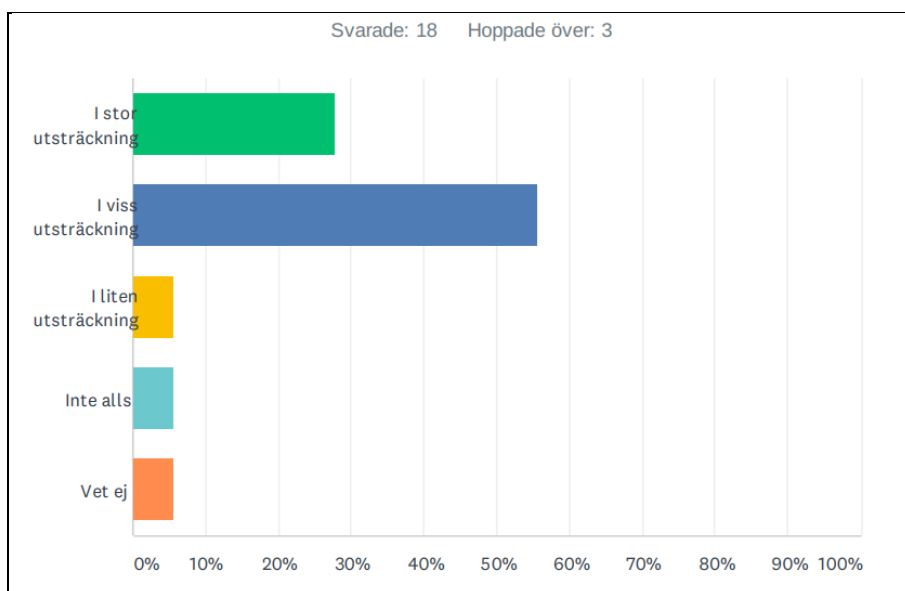
2. Jag förstår vilket ansvar för den interna kontrollen som ligger på nämndens/kommunstyrelsens ledamöter



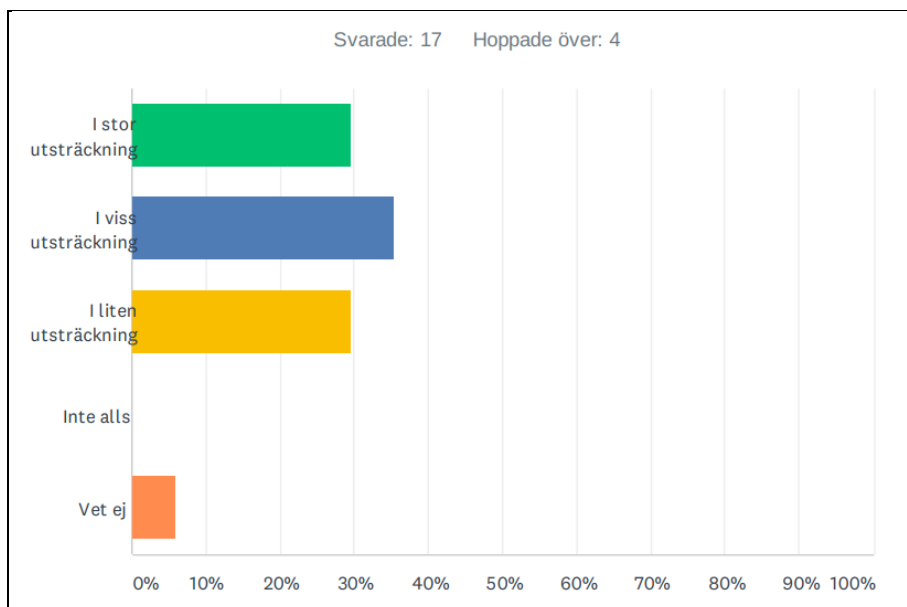
3. Jag bedömer att det finns tillräcklig kunskap i nämnden/kommunstyrelsen rörande Intern Kontroll.



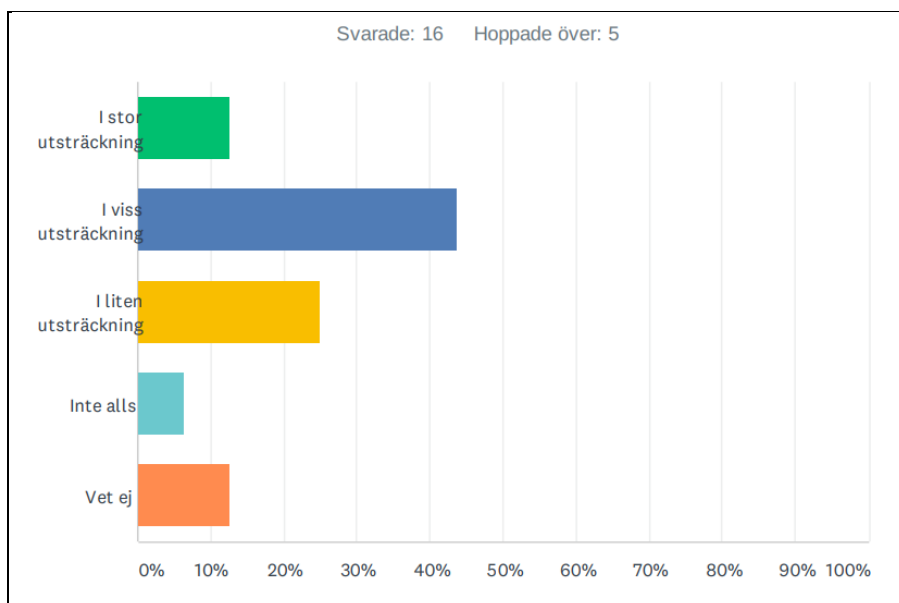
4. Jag bedömer att det finns intresse och engagemang i nämnden/kommunstyrelsen för Intern Kontroll.



5. Jag anser att det finns tydliga regler för hur nämnden/kommunstyrelsen ska arbeta med Intern Kontroll.



6. Jag anser att de förtroendevalda i nämnden/kommunstyrelsen medverkar aktivt i framtagande av riskanalys och internkontrollplan.



7. Jag anser att nämnden/kommunstyrelsen fortlöpande följer upp den interna kontrollen.

