



Intern kontroll i Svedala kommun

Teodora Heim och Per Stomberg

December 2016

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	1
Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	6
Granskningens resultat	10
Bilaga 1 – Intervjuade personer	19
Bilaga 2 – enkätens resultat	20

Sammanfattning

Deloitte har fått i uppdrag från Svedala kommuns revisorer att granska och ge revisorerna ett underlag för att bedöma kommunstyrelsens, varje nämnds och bolagsstyrelsens arbete med den interna kontrollen.

Granskningens resultat

Granskningen visar på en kultur i kommunen som tyder på att intern kontroll främst anses vara en administrativ uppgift och inte en värdeskapande process. I samband med granskningen framkom det att flera nämndsledamöter inte betraktar intern kontroll som en politisk fråga.

Granskningen visar att Svedala kommun saknar flera av de viktiga aspekterna i intern kontroll som säkerställer att den interna kontrollen uppfyller kraven som rekommenderas. Det finns grundläggande brister i kontrollsystemet och dess utformning, vilket gör att det inte kan anses uppfylla de krav som framgår i bland annat förarbetena till Kommunallagen. Kommunens kontrollsystem har varken utformats med beaktande av risk- och väsentlighetsaspekter eller kan sägas baseras på en avvägning mellan kontrollkostnad och kontrollnytta.

Kontrollsystemet har inte heller integrerats i organisation och system och i det löpande arbetet. Kontrollsystemet kan inte anses vara utformat utifrån en helhetssyn på den kommunala verksamheten.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att vidta åtgärder och att påtala till fullmäktige vikten av att påbörja ett systematiskt arbete för att implementera ett fungerande internt styrnings- och kontrollsystem som motsvarar kommunens eget reglemente såväl som SKL:s rekommendationer.

Svar på revisionsfrågor

De mål som finns framtagna av nämnderna idag är tydligt kopplade till den politiska visionen och riktlinjerna. Däremot bedömer vi det vara av vikt att föra en politisk diskussion kring antal strategiska områden och antal mål för att få en struktur som samtliga nämnder anser vara användbar.

Den nuvarande målstrukturen innehåller många nivåer vilket leder till ett stort antal mål. Ett stort antal mål innebär en risk för att det blir svårt att få en överblick och därmed till en otydlighet. Därför rekommenderar vi kommunstyrelsen att åter se över målstrukturen i syfte att minska komplexiteten.

Vi konstaterar att målen inte är kopplade till nämndernas interna kontrollplaner.

Kommunen saknar en strukturerad väsentlighets- och riskanalys som borde vara grunden för arbetet med den interna kontrollen. Den riskanalys som genomförs är inte ändamålsenlig och inte heller dokumenterad. Vi bedömer detta vara en mycket allvarlig brist.

Vi bedömer att det saknas ett effektivt och ändamålsenligt sätt att välja ut kontrollområden. Därför blir det svårt att avgöra om de genomförda kontrollmomenten tillför värde till organisationen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att samtliga nämnder antar en intern kontrollplan årligen enligt kommunens reglemente för intern kontroll.

Granskningen visar att intern kontrollplanerna följs. Däremot konstaterar vi att den interna kontrollen i sin nuvarande form i de flesta fallen är en engångskontroll av utvalda processer och inte en löpande insyn i verksamheten eller ett styrinstrument för de förtroendevalda, vilket vi bedömer vara en allvarlig brist.

Varken styrelsen eller nämnderna håller sig informerade om uppföljning av mål eller om arbetet med den interna kontrollerna löpande. Den rapportering som görs till nämnderna och vidare till styrelsen sker en gång per år och kan därför inte bedömas vara löpande.

Kommunikationen från nämnderna till förvaltningarna om mål och intern kontroll är inte ändamålsenlig. Det är önskvärt att ha en löpande diskussion mellan nämnderna och deras förvaltningar kring politiska intentioner, mål och måluppfyllelse samt de tillhörande interna kontrollerna som en naturlig del av den politiska styrningen.

Kommunen har inte ändamålsenliga rutiner för att hantera avvikelser som upptäcks i samband med den interna kontrollen.

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen uppfyller sitt ansvar för att utforma kommunens system för den interna kontrollen med undantag för att en nämnd inte har en antagen intern kontrollplan för 2016. Däremot ser vi brister i och potential till förbättringar inom området där kommunstyrelsen bör agera inom ramen för sitt ansvar för att utveckla den interna kontrollen i kommunen.

Inledning

Bakgrund

Enligt kommunallagen skall varje nämnd ansvara för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att respektive verksamhet bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Enligt kommunens reglemente för intern kontroll har styrelsen dessutom ett särskilt ansvar för den interna kontrollen i hela kommunen.

Kommunallagen stadgar också att i revisorernas arbete ingår att pröva om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

En väl fungerande intern kontroll är ett viktigt styrverktyg för att säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och följer de politiska intentionerna.

Uppdraget

Revisorerna har i samband med tidigare granskningar noterat brister i kommunens målformulering och måluppföljning, vilket är en förutsättning för en effektiv intern kontroll. Vid planeringen av 2016 års revisionsarbete beslutades det därför att särskilt fokusera på områdena styrning, kontroll och uppföljning. Som ett led i detta arbete beslutade revisorerna att genomföra en fördjupad granskning av kommunens arbete med den interna kontrollen. Revisorerna önskar, som en del av den nu aktuella granskningen, att särskilt få belyst hur arbetet med målformulering och uppföljning fungerar.

Granskningens övergripande fråga är om styrelsens och nämndernas arbete med den interna kontrollen är effektiv och ändamålsenlig. Förutom denna övergripande fråga vill revisorerna ha nedanstående frågeställningar belysta:

1. Hur arbetar kommunstyrelsen och nämnderna med målformulering? Är målen tydligt kopplade till de politiska visionerna och riktlinjerna? Är målen tydligt formulerade, mätbara och möjliga att följa upp genom den interna kontrollen?
2. Hur arbetar styrelsen och nämnderna med riskanalys och framtagande av plan för intern kontroll?
3. Har nämnderna en antagen intern kontrollplan och följs denna?
4. Hur håller sig styrelsen och nämnderna informerade om uppföljning av mål och arbetet med intern kontroll löpande under året?
5. Hur sker kommunikation till förvaltningen kring fastställda mål och intern kontroll?
6. Finns det rutiner för att hantera avvikelser som upptäcks i samband med den interna kontrollen? Vilka åtgärder vidtas vid bristande måluppfyllelse eller avvikelser utifrån uppföljning av intern kontroll?
7. Hur hanterar styrelsen sitt särskilda ansvar för kommunens interna kontroll?

Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och en självskattningsenkät.

Intervjuer har genomförts med politiker och tjänstemän från samtliga nämnder och styrelsen. I bilaga 1 finns en komplett lista med intervjupersoner.

En självskattningsenkät har skickats ut till samtliga nämnders presidier och bolagens styrelse för att få in nödvändig information till granskningen. Enkäten, dess användning och utvärdering beskrivs närmare i nästa kapitel.

Rapporten är sakgranskad av de intervjuade personerna.

Avgränsning

Granskningen avser 2016 års verksamhet.

Revisionskriterier

Kommunallagen (1991:900) 6 kap 1-2 §§, 6 kap 7 §, 8 kap 1-5 §§ samt 9 kap 9 §

Svedala kommuns styrdokument

Granskade nämnder

- Kommunstyrelsen
- Bygg- och miljönämnden
- Kultur- och fritidsnämnden
- Socialnämnden
- Tekniska nämnden
- Utbildningsnämnden
- Överförmyndarnämnden
- Styrelsen i de kommunala bolagen

Bakgrund

Om intern kontroll

Lagrum intern kontroll

Lagstiftningen är tydlig avseende nämndernas ansvar för intern kontroll. I Kommunallagens 6 kap 7 § stadgas följande:

”Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när vårderna av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap 16 § har lämnats över till någon annan.”

Lagkommentaren och förarbetet till lagen betonar också nämndernas ansvar för att säkerställa att det finns en tillfredsställande intern kontroll i verksamheterna. Betoning ligger på att det är just nämnderna och styrelsen som är ansvariga för den interna kontrollen inom sina respektive områden och verksamheter. Däremot definieras inte i lagen vad begreppet intern kontroll är.

Vägledning till definitionen ges i propositionen ”En stärkt kommunal revision”¹ som behandlar frågan om intern kontroll inom kommunal verksamhet. Den betonar vikten av ett kontrollsystem som ”utformas utifrån en helhetssyn på den kommunala verksamheten och med beaktande av risk- och väsentlighetsaspekter”. Förarbetet anger också att ”en avvägning [måste] alltid göras mellan kostnaden för kontrollen och betydelsen av de eventuella fel och brister som kontrollen avser att eliminera eller minska”.

En effektiv intern kontroll som skapar mervärde

Intern kontroll bör ses som en viktig del i det demokratiska arbetssättet som säkerställer att de förtroendevaldas intentioner verkställs av förvaltningarna och verksamheterna.

Sveriges kommuner och landsting beskriver² intern kontroll som ”systematiskt ordnade kontroller i organisation, system, processer och rutiner, som på en rimlig nivå säkerställer att:

- verksamheten lever upp till målen och är kostnadseffektiv
- informationen om verksamheten och om den finansiella rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig
- de regler och riktlinjer som finns för verksamheten följs.

En tillräcklig intern kontroll förutsätter ett strukturerat arbetssätt enligt definierade processer och rutiner som ska vara integrerade i organisation och system och i det löpande arbetet. Kontrollsystemet utformas utifrån en helhetssyn på den kommunala verksamheten.”

¹ Prop. 1998/99:66: En stärkt kommunal revision. Propositionen ledde till vissa justeringar i Kommunallagen.

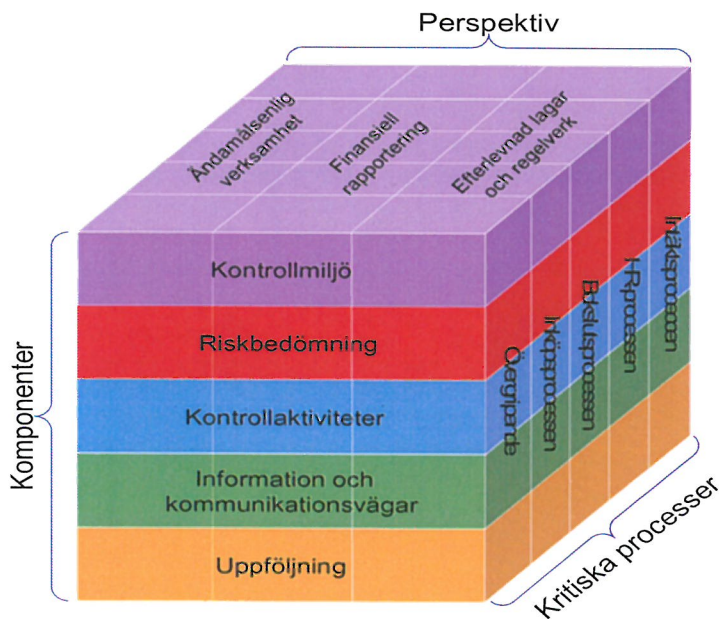
² Sveriges kommuner och landsting: God revisionssed i kommunal verksamhet, 2014.

Ett väl fungerande intern kontrollsystem är en förutsättning för att verksamheterna ska styras i den riktning som politiken har bestämt. Intern kontroll utgörs av processer vars syften är att säkerställa att målen uppnås.

COSO-ramverket

COSO-ramverket³ är ett internationellt erkänt ramverk för intern kontroll. I COSO-ramverket beskrivs intern kontroll som ett hjälpmedel och inte ett mål eller en från verksamheten skild rutin som ska utföras för sin egen skull. En väl fungerande intern kontroll är integrerad i verksamhetens ordinarie processer. Såväl de förtroendevalda som tjänstemännen ska således vara involverade i arbetet med intern kontroll.

COSO-ramverket bygger på ett strukturerat sätt att analysera och arbeta med intern kontroll och omfattar ett antal olika perspektiv, komponenter och kritiska processer.



COSO-modellens fem komponenter beskriver vad som bör finnas på plats för att den interna kontrollen ska kunna anses vara effektiv och fylla funktionen som en värdeskapande process.

Styr- och kontrollmiljö

En grundläggande och viktig aspekt av den interna kontrollen är styr- och kontrollmiljön. Med god styr- och kontrollmiljö menas att det finns en förståelse och acceptans i organisationen för den interna kontrollen. En organisations kulturella aspekter är svåra att fånga, men en granskning av den interna kontrollen bör ta hänsyn till omständigheter som inte är direkt synbara men som genomsyrar en organisation.

Styr- och kontrollmiljön skapas av individer i en organisation. Styr- och kontrollmiljön kan delvis beskrivas genom svar på frågor såsom: Vilken kompetens har individerna i organisationen? Hur samverkar de med

³ COSO är en förkortning av Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeaway Commission.

varandra? Tillåter klimatet en öppen dialog? Hur hanteras oegentligheter? Vad är tillåtet och vad är inte tillåtet?

En god styr- och kontrollmiljö skapas av en tydlig styrnings- och kontrollmekanism. Nämnderna och styrelsen har en avgörande roll i detta arbete. Inte minst genom att definiera tydliga och mätbara mål för verksamheten indikerar nämnden eller styrelsen riktningen för verksamheten.

Riskbedömning

Vad ska kontrolleras? Sveriges kommuner och landsting skriver att "styrelsens och nämndernas riskbedömning är centrala i det interna kontrollsystemet"⁴. Utan riskbedömning som grund kan den framtagna interna kontrollplanen inte ses som ett väl fungerande verktyg för styrning.

Om organisationen har ett bra arbete med riskbedömningen säkerställs att rätt saker kontrolleras. Eventuella risker listas, analyseras och det görs en bedömning om hur sannolikt det är att händelsen inträffar och vilka konsekvenser den skulle få om den inträffar. På detta sätt säkerställs att resurser läggs på kontroller av rutiner och processer som har betydelse för att verksamheten ska kunna uppnå målen. Bristande riskbedömning kan leda till att arbetet med den interna kontrollen enbart blir en resurskrävande administrativ börda och inte ger något mervärde till organisationen.

För att den interna kontrollen ska vara ett styrverktyg är det av vikt att arbetet med riskbedömningen styrs och leds av de förtroendevalda.

Som en konsekvens av ovan anser vi att riskbedömningens kvalitet är avgörande för hela den interna kontrollens kvalitet.

Kontrollaktiviteter

Den antagna interna kontrollplanen ska innehålla väl definierade och dokumenterade kontrollpunkter som är tydligt kopplade till målen och riskerna. Kontrollaktiviteterna som anges i planen ska utföras och resultatet ska dokumenteras. Det ska vara tydligt vem som ska utföra kontrollen, när och hur. Det ska ske löpande rapportering till ansvarig nämnd om de genomförda kontrollerna och om hur arbetet med den interna kontrollen fungerar.

Kommunikation

En väl fungerande intern kommunikation är viktig för att den interna kontrollen ska kunna anses vara effektiv och värdeskapande. Kunskap och förståelse bland personalen om den interna kontrollens syfte och betydelse är en viktig förutsättning. Nämnden eller styrelsen ska ha etablerade kanaler för att nå ut i verksamheten med sitt budskap om mål och strategier, policys, etiska riktlinjer med mera. Den interna kontrollplanen ska vara känd av berörda personer.

Intern kommunikation handlar även om information till de förtroendevalda från verksamheterna. Nämnden eller styrelsen ska se till att de är löpande informerade om arbetet med den interna kontrollen, om eventuella brister i det interna kontrollsystemet och även om utförda kontroller och deras resultat. Det är av stor vikt att varningssignaler når fram, därför bör en rutin finnas på plats för rapportering av eventuella avvikelser.

⁴ Sveriges kommuner och landsting: God revisionsred i kommunal verksamhet, 2014.

Uppföljning och övervakning

Intern kontroll handlar om att allvarliga fel ska upptäckas och hanteras på ett relevant sätt. Därför är det viktigt att resultatet av genomförda kontroller rapporteras löpande till nämnden eller styrelsen.

För det fall brister eller avvikelser upptäcks bör det på förhand finnas fastställda rutiner som tydligt anger ansvar och åtgärd för rapportering och även för omedelbar hantering av allvarliga brister.

Självskattningsenkäten

Granskningen inleddes med att en självskattningsenkät skickades till nämndernas presidier och till bolagens styrelse. Enkäten innehåller påståenden kring intern kontroll indelade i COSO-modellens fem komponenter. Påståendena skulle besvaras av kommunstyrelsen, nämnderna och av bolagens styrelse med ja eller nej beroende på om man ansåg sig uppfylla den eller inte.

Självskattningsenkätens påståenden riskklassificerades i en skala från 1 till 3. Påståendena viktades efter sin betydelse för att den interna kontrollen ska kunna anses vara effektiv och ändamålsenlig. Viktningen var grundad på COSO-modellen och på vedertagna bedömningar om vad en god intern kontroll innebär.

- **Riskkategori 1** tilldelades kontrollfrågor med liten inverkan på det operativa, finansiella och/eller legala perspektivet.
- **Riskkategori 2** tilldelades kontrollfrågor med medelstor inverkan på det operativa, finansiella och/eller legala perspektivet.
- **Riskkategori 3** tilldelades kontrollfrågor med större inverkan på det operativa, finansiella och/eller legala perspektivet.

Kommunstyrelsen, nämnderna och bolagsstyrelsen sände tillbaka de ifyllda enkäterna till oss. Varje positivt svar gav 1 poäng. Sedan viktades poängen enligt riskklassificeringen, så att de multiplicerades med nivån av riskkategori för att få fram ett viktat värde⁵.

Kommunstyrelsen, nämnderna och bolagsstyrelsen ombads också att bifoga dokumentation som styrker påståendena. Efter genomgången av insamlad dokumentation samt efter de genomförda intervjuerna med nämndernas representanter gjorde vi sedan en bedömning av om respektive nämnd eller styrelse uppfyllde påståendena i enkäten. Vår bedömning poängsattes och viktades på samma sätt som nämndernas egna svar.

Självskattningsenkätens resultat var en av grunderna för våra slutliga bedömningar.

Påståendena i självskattningsenkäten samt en sammanställning av resultatet framgår av bilaga 2.

⁵ Till exempel ett positivt svar på en fråga av riskklass 3 gav således $1 \times 3 = 3$ poäng.

Granskningens resultat

1. Hur arbetar kommunstyrelsen och nämnderna med målformulering? Är målen tydligt kopplade till de politiska visionerna och riktlinjerna? Är målen tydligt formulerade, mätbara och möjliga att följa upp genom den interna kontrollen?

Att målen är tydligt formulerade är en förutsättning och grund för att arbetet med den interna kontrollen ska vara effektivt.

Intern kontroll är till för att säkerställa att verksamheten lever upp till målen. Likaså stadgas det i Kommunallagen att "nämnderna skall [...] se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt". Detta förutsätter att det faktiskt finns av de förtroendevalda formulerade och definierade mål. Det är också viktigt att nämnden eller styrelsen och verksamheterna själva arbetar med att definiera egna tydliga och mätbara mål som är i harmoni med kommunens övergripande mål.

Målen ska vara grunden till verksamhetens strategier, verksamhetsplanering och resurskoordinering. Det innebär att målen ska vara styrande i hur resurser prioriteras och det ska finnas ett tydligt samband mellan verksamhetens mål och budget.

En diskussion kring prioritering mellan uppdrag och ekonomi bör föras i nämnden eller styrelsen och det ska finnas tydliga rutiner för hur nämnden eller styrelsen och verksamheten ska agera i ett scenario där måluppfyllelsen är i fara.

Det pågår ett arbete i Svedala kommun med att omarbete målstrukturen och formulera målen. Som ett led i detta arbete har fullmäktige fastställt en övergripande vision samt tre strategiska områden⁶:

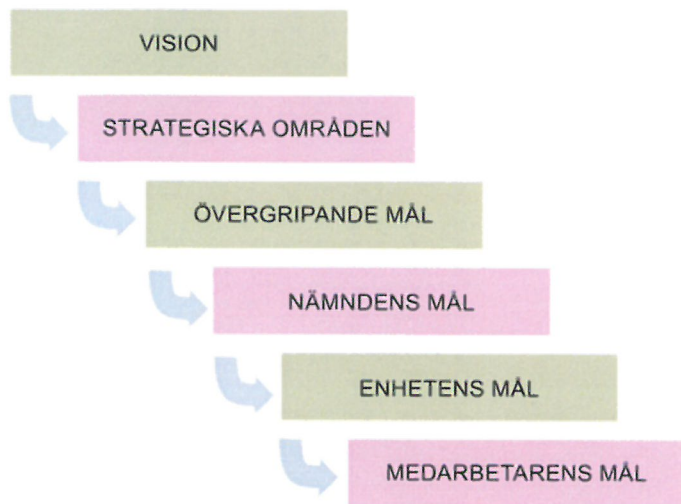
- Långsiktig och hållbar utveckling
- Medborgarperspektiv och inflytande
- Ekonomi i balans

Därefter har varje nämnd fått i uppdrag att utarbeta egna verksamhetsmål som är kopplade till de strategiska områdena och till kommunens vision.

Strukturen för hur målen ska utarbetas framgår av Figur 1.

⁶ Kommunfullmäktige antog 2012-03-12 den övergripande visionen för kommunen. Kommunfullmäktige antog 2015-06-17 de tre strategiska områdena och gav nämnderna i uppdrag att formulera sina verksamhetsmål.

Målstruktur i Svedala



Figur 1. Målstruktur i Svedala kommun.

Av nedan tabell framgår det hur arbetet med att formulera egna verksamhetsmål framskrider.

Nämnd	Långsiktig och hållbar utveckling	Medborgarperspektiv och inflytande	Ekonomi i balans
Kommunstyrelsen	Ja	Ja	Ja
Utbildningsnämnden	Nej	Nej	Ja
Kultur- och fritid	Nej	Ja	Nej
Socialnämnden	Nej	Ja	Nej
Tekniska nämnden	Ja	Ja	Ja
TN, avgiftsfinansierad	Ja	Ja	Nej
Bygg- och miljö	Ja	Ja	Nej

Vid genomgång av dokumentet "Budget 2017 Ram 2018-2019, Mål per nämnd" konstaterar vi att antalet verksamhetsmål för kommunstyrelsen uppgår till tolv, vilka är nerbrutna till 22 indikatorer. Indikatorerna är konkreta påståenden som i vissa fall ska följas upp och där ett målvärde är uppsatt.

Enligt intervjuerna har inte alla nämnder planer på att ta fram mål inom samtliga strategiska områden, då de anser att de redan formulerade målen innefattar aspekter från samtliga strategiska områden.

Intervjuerna visade också att målen inte ansågs ha någon koppling till det interna kontrollsystemet.

Bedömningar och rekommendationer

Vi konstaterar att de mål som finns framtagna av nämnderna idag är tydligt kopplade till den politiska visionen och riktlinjerna. Däremot bedömer vi det vara av vikt att föra en politisk diskussion kring antal strategiska områden och antal mål för att få en struktur som samtliga nämnder anser vara användbar.

Vi bedömer att den nuvarande målstrukturen innehåller många nivåer vilket leder till ett stort antal mål. Ett stort antal mål innebär en risk för att det blir svårt att få en överblick och därmed till en otydlighet. Därför rekommenderar vi kommunstyrelsen att åter se över målstrukturen i syfte att minska komplexiteten.

Vi konstaterar att målen inte är kopplade till nämndernas interna kontrollplaner. De indikatorer som finns framtagna är i de allra flesta fall mätbara och skulle teoretiskt kunna följas upp genom kontroller. I avsaknad av koppling mellan mål och intern kontroll följs målen upp separat i de fallen detta görs.

Vi rekommenderar kommunfullmäktige att vidta åtgärder för att ett integrerat målstyrningssystem med tydlig koppling till det interna kontrollsystemet införs.

2. Hur arbetar styrelsen och nämnderna med riskanalys och framtagande av plan för intern kontroll?

Riskanalys

Kommunens reglemente för intern kontroll anger att nämnderna varje år ska anta en intern kontrollplan. Reglementet anger också att som en grund för det interna kontrollarbetet ska nämnderna göra en risk- och väsentlighetsanalys.

Intervjuerna och genomgång av dokumentationen visar att det inte finns några dokumenterade risk- och väsentlighetsanalyser som grund för framtagande av de interna kontrollplanerna. Det förekommer inte heller att nämnderna strukturerat omvärderar verksamhetens risker under året. Däremot menade flera förtroendevalda att riskanalys är en naturlig del av det politiska arbetet, där prioriteringar görs löpande grundat på riskbedömning.

De antagna interna kontrollplanerna innehåller en rubrik "Riskbedömning". Rubrikens syfte är oklart då denna inte är ifylld vid upprättandet av planen. Enligt information som vi erhöll vid intervjuerna ska denna rubrik fyllas i i samband med att kontrollen utförs.

Bolagens styrelse sade att för bolagen tar den valda yrkesrevisorn fram en risk- och väsentlighetsanalys som styrelsen sedan diskuterar.

Vid samtal med bolagens styrelse fick vi information om att bolagens styrdokument inte är uppdaterade och aktuella. Vid samtal med kommunstyrelsen menade man att anledningen till detta var att det pågår

diskussioner och utredning om att förändra bolagsstrukturen vilket kan ge väsentligt annorlunda förutsättningar. Därför avvaktar man i nuläget med att uppdatera ägardirektiven och övriga styrdokument.

Någon strukturerad analys av målkonflikter görs inte i nämnderna eller i styrelserna enligt den erhållna informationen.

Framtagande av interna kontrollplaner

Kommunstyrelsen beslutade i februari 2016 att anta en intern kontrollplan för styrelsen och uppdrog samtidigt åt övriga nämnder att genomföra interna kontroller inom områdena avtalstrohet gentemot ramavtal samt kontrollera att gällande inköpspolicy efterlevs. De interna kontrollerna skulle enligt detta beslut återrapporteras till styrelsen senast den 30 september 2016.

En genomgång visar att samtliga nämnder inkluderade de obligatoriska kontrollområdena i sina interna kontrollplaner.

Intervjuerna visar att framtagandet av de interna kontrollplanerna är en tjänstemannauppgift. De interna kontrollplanerna beslutas av nämnderna men de förtroendevalda är inte involverade i större utsträckning i urvalet av kontrollområden.

Enligt de intervjuade tjänstemännen tas kontrollområdena fram genom att

- behålla föregående års kontrollområden
- göra en bedömning av vilka av kontrollerna det är möjligt att genomföra
- under året förekomna brister uppmärksammas och läggs till listan
- tjänstemännen kommer med förslag till nya kontrollområden

Granskningen visar att någon strukturerad bedömning av kontrollnytta kontra kontrollkostnad inte görs. Däremot menar flera av de intervjuade att genom att välja kontroller som är lätta att utföra gör man en viss avvägning.

Enligt kommunens reglemente ska de interna kontrollplanerna innehålla minst:

- Vilka rutiner samt vilka kontrollmoment som ska följas upp
- Omfattning av uppföljningen (frekvens)
- Vem som ansvarar för att utföra uppföljningen
- Till vem uppföljningen ska rapporteras
- När rapportering ska ske
- Genomförd riskbedömning

Granskningen visar att de antagna intern kontrollplanerna i kommunen inte innehåller information om vem uppföljningen ska rapporteras till. Som det beskrivs ovan råder det osäkerhet kring vad rubriken "Genomförd riskbedömning" ska utvisa.

Bedömningar och rekommendationer

Vi bedömer att kommunen saknar en strukturerad väsentlighets- och riskanalys som borde vara grunden för arbetet med den interna kontrollen. Den riskanalys som genomförs är inte ändamålsenlig och inte heller dokumenterad. Vi bedömer denna brist som allvarlig. En obefintlig eller bristfällig riskbedömning ställer hela processen med den interna kontrollen

som helhet i fråga. Det är viktigt att kommunen utarbetar rutiner för att säkerställa att det görs ett grundläggande strukturerat arbete för att bedöma vilka risker som finns och hur dessa påverkar möjligheten att uppfylla de av fullmäktige och av nämnderna ställda målen.

Ett bristande arbete med riskbedömning resulterar i en osäkerhet om kontrollerna som utförs riktas mot rätt saker. Det finns en risk för att kommunen utför kontroller vars resultat inte är väsentligt för verksamheten och att man samtidigt förbiser sådana risker som kan ge större påverkan. Det interna kontrollsystemets värde blir lågt om man kontrollerar fel saker. Istället för att vara en värdeskapande process blir intern kontroll en resurskrävande administrativ börda.

Vi bedömer att det saknas ett effektivt och ändamålsenligt sätt att välja ut kontrollområden. Därför blir det svårt att avgöra om de genomförda kontrollmomenten tillför värde till organisationen.

Vi bedömer att kommunens eget reglemente för intern kontroll inte följs på flera punkter. Förutom bristen på dokumenterad riskbedömning utformas inte heller de interna kontrollplanerna enligt reglementets föreskrifter.

Gällande styrning och kontroll över bolagens verksamhet rekommenderar vi kommunstyrelsen att uppdatera de befintliga styrdokument, även om dessa kan komma att ändras på nytt inom kort. Uppdaterade ägardirektiv och bolagsordningar är nödvändiga styrdokument för att bolagen ska kunna arbeta effektivt med den interna kontrollen men även för att styrelsen ska kunna säkerställa att de har tillräcklig insyn i bolagens verksamheter.

3. Har nämnderna en antagen intern kontrollplan och följs denna?

Alla nämnder och kommunstyrelsen har en antagen intern kontrollplan utom överförmyndarnämnden. Bolagen har en gemensam intern kontrollplan som gäller både för moder- och dotterbolaget.

Antal kontrollmoment att utföra i de interna kontrollplanerna varierar men samtliga antagna kontrollplaner för 2016 innehåller de obligatoriska kontrollområdena som styrelsen har beslutat om.

Granskningen visar att de kontroller som ska göras enligt intern kontrollplanerna utförs.

Överförmyndarnämnden genomför årligen stickprov av ett antal slumpmässigt urvalda ärenden genom att i detalj gå igenom dokumentationen. Denna kontroll anses av nämnden vara deras interna kontroll av verksamheten.

Bedömning och rekommendationer

Vi konstaterar att överförmyndarnämnden saknar en intern kontrollplan vilket strider mot kommunens reglemente. Vi rekommenderar överförmyndarnämnden att snarast ta fram en intern kontrollplan för sin verksamhet. Samtidigt rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att samtliga nämnder antar en intern kontrollplan årligen enligt kommunens reglemente för intern kontroll.

Granskningen visar att intern kontrollplanerna följs.

Däremot konstaterar vi att den interna kontrollen i sin nuvarande form i de flesta fallen är en engångskontroll av utvalda processer och inte en löpande insyn i verksamheten eller ett styrinstrument för de förtroendevalda, vilket vi bedömer vara en allvarlig brist.

4. Hur håller sig styrelsen och nämnderna informerade om uppföljning av mål och arbetet med intern kontroll löpande under året?

Enligt kommunens reglemente ska genomförda kontroller rapporteras till kommunstyrelsen en gång om året. Därför samlar nämnderna in denna information inför rapporteringen till styrelsen. I år var datumet för att lämna in information om de genomförda kontrollerna den 30 september. Enligt uppgift från tjänstemännen fattades vid detta datum fortfarande några uppgifter. De genomförda interna kontrollerna tas därför upp i styrelsen först i december.

De intervjuade förtroendevalda politikerna i nämnderna menade att minst nämndernas ordförande och presidier har löpande kontakt med förvaltningscheferna och att de därmed får information om verksamheten och om eventuella brister.

Några andra rutiner för att löpande återrapportera om genomförda kontroller eller om det interna kontrollsystemet finns inte i nämnderna.

Bolagens styrelse får rapporter om de genomförda interna kontrollerna en gång per år.

Bedömning och rekommendationer

Vi gör den sammanfattande bedömningen att varken styrelsen eller nämnderna håller sig informerade om uppföljning av mål eller om arbetet med den interna kontrollerna löpande. Den rapportering som görs till nämnderna och vidare till styrelsen sker en gång per år och kan därför inte bedömas vara löpande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att införa kommunövergripande rutiner som säkerställer dels att de interna kontrollerna utförs löpande som en integrerad del av verksamheten och dels att information om uppföljning av mål och arbetet med intern kontroll löpande återrapporteras till nämnderna som en del av styrsystemet.

5. Hur sker kommunikation till förvaltningen kring fastställda mål och intern kontroll?

Kommunens vision, strategiska områden och nämndernas antagna mål är kommunicerade till förvaltningarna via förvaltningscheferna. Förvaltningscheferna och nämnderna har i de flesta fallen en löpande dialog kring verksamheten. Däremot konstaterar vi att Svedala kommun inte har implementerat ett tydligt ledningssystem där mål och intern kontroll är sammankopplade. Därför är dessa diskussioner mellan nämndernas presidier eller nämnderna och förvaltningscheferna inte direkt kopplade till mål och uppföljning utan är av mera allmän karaktär avseende verksamheten.

De intervjuade tjänstemännen och politikerna menade dock att förvaltningarna har kunskap om de politiska förväntningarna och målen.

Bedömning och rekommendationer

Vi gör bedömningen att kommunikationen från nämnderna till förvaltningarna om mål och intern kontroll inte är ändamålsenlig. Det är önskvärt att ha en löpande diskussion mellan nämnderna och deras förvaltningar kring politiska intentioner, mål och måluppfyllelse samt de tillhörande interna kontrollerna som en naturlig del av den politiska styrningen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att införa kommunövergripande rutiner som säkerställer att information om de politiska målen och om den interna kontrollen från nämnderna når till förvaltningarna.

6. Finns det rutiner för att hantera avvikelser som upptäcks i samband med den interna kontrollen? Vilka åtgärder vidtas vid bristande måluppfyllelse eller avvikelser utifrån uppföljning av intern kontroll?

Enligt kommunens reglemente om intern kontroll ska upptäckta brister i den interna kontrollen omedelbart rapporteras till närmast överordnad. Granskningen visar att en stor del av kontrollerna görs en gång per år och inte löpande vilket gör att betydelsen av återrapportering också tappar del av sitt värde.

Kommunen har ett fristående avvikelshanteringssystem som fångar upp inträffade händelser och incidenter. Detta system är dock inte kopplat till de utförda interna kontrollerna.

Eftersom måluppfyllelse i de flesta fall mäts enbart en gång om året och detta separat från de interna kontrollerna, upptäcks avvikelser inte genom de genomförda interna kontrollerna.

Några rutiner för hur en eventuell avvikelse ska hanteras i samband med genomförda kontroller finns inte. Däremot menar samtliga intervjuade att signaler om inträffade brister når nämnderna genom kontakten mellan förvaltningen och nämndernas ordförande och eller presidier.

Bedömning och rekommendationer

Vi gör bedömningen att Svedala kommun inte har ändamålsenliga rutiner för att hantera avvikelser som upptäcks i samband med den interna kontrollen. I nämnderna och i styrelserna hanterar man uppkomna situationer efter hand som de uppstår. Några diskussioner förekommer inte om bristande måluppfyllelse och dess konsekvenser.

Vi finner det tillfredsställande att den löpande kommunikationen mellan förvaltningarna och nämndernas presidier säkerställer att signaler från verksamheterna når de förtroendevalda. Däremot bedömer vi det inte vara tillräckligt för att kunna anses vara en del av det interna kontrollsystemet. Det saknas en rutin för att upptäckta brister som utgör en risk för att inte uppnå målen ska kunna hanteras effektivt av nämnderna och av styrelsen.

Det befintliga avvikelshanteringssystemet hanterar redan inträffade incidenter och inte systematiska brister eller fel som syftar till att undvika att incidenten inträffar. Därmed menar vi inte att systemet inte är effektivt men det bör kompletteras med ett system som fångar upp brister och svagheter i processer redan innan felen inträffar.

Vi bedömer att det vore önskvärt att upprätta rutiner för att avvikelser och allvarliga brister ska kunna hanteras skyndsamt. För att uppnå detta bör

det i samtliga nämnder och styrelser finnas en tydlig ansvarsfördelning för vem som ska agera och på vilket sätt vid upptäckta brister.

7. Hur hanterar styrelsen sitt särskilda ansvar för kommunens interna kontroll?

Kommunstyrelsen har enligt kommunens reglemente ett särskilt ansvar för att utforma och utveckla kommunens system för den interna kontrollen. Detta ansvar ligger på kommunstyrelsen utöver ansvaret för den egna interna kontrollen som nämnd.

Som det framgår ovan i rapporten tog kommunstyrelsen beslut om och uppdrog åt nämnderna att ta fram intern kontrollplaner. De genomförda kontrollerna ska återrapporteras till kommunstyrelsen en gång per år. Kommunstyrelsen tog också beslut om att samtliga nämnder skulle ha fokus på två utvalda områden vid sina interna kontroller år 2016.

Vi konstaterar att överförmyndarnämnden som saknar intern kontrollplan för 2016 inte har fått detta påtalat från kommunstyrelsen.

Vi har fått information under granskningens gång om att en utbildning om intern kontroll kommer att ges till verksamhetscheferna och kommunalråden under november månad på initiativ av ekonomichefen och kanslichefen. Anledningen är att det planeras att ansvaret för den interna kontrollen ska flyttas över till ekonomienheten från kommunkansliet. Syftet med utbildningen är att definiera hur man i fortsättningen vill arbeta med den interna kontrollen och att effektivisera detta arbete. Den planerade utbildningen förväntas ge nya infallsvinklar och fokus på området. De intervjuade politikerna sade att det finns en plan på att utveckla arbetet med den interna kontrollen inom hela kommunen efter den genomförda utbildningsinsatsen.

Bedömning och rekommendationer

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen uppfyller sitt ansvar för att utforma kommunens system för den interna kontrollen med undantag för att en nämnd inte har en antagen intern kontrollplan för 2016. Kommunstyrelsen borde ha påpekat detta för den berörda nämnden och begärt in intern kontrollplan.

Däremot ser vi brister i och potential till förbättringar inom området där kommunstyrelsen bör agera inom ramen för sitt ansvar för att utveckla den interna kontrollen i kommunen. Vi bedömer det vara positivt att en utbildningsinsats ska genomföras men menar samtidigt att en konkret handlingsplan bör snarast tas fram för att påbörja ett utvecklingsarbete inom området.

Sammanfattande bedömningar, kommentarer och rekommendationer

Granskningen visar på en kultur i kommunen som tyder på att intern kontroll främst anses vara en administrativ uppgift och inte en värdeskapande process. I samband med granskningen framkom det att flera nämndsledamöter inte betraktar intern kontroll som en politisk fråga. Därför gör vi bedömningen att kommunens styr- och kontrollmijö inte är ändamålsenlig.

Granskningen visar att Svedala kommun saknar flera av de viktiga aspekterna i intern kontroll som säkerställer att den interna kontrollen uppfyller kraven som rekommenderas. Det finns grundläggande brister i

kontrollsystemet och dess utformning, vilket gör att det inte kan anses uppfylla de krav som framgår i bland annat förarbetena till Kommunallagen. Kommunens kontrollsystem har varken utformats med beaktande av risk- och väsentlighetsaspekter eller kan sägas baseras på en avvägning mellan kontrollkostnad och kontrollnytta.

Kontrollsystemet har inte heller integrerats i organisation och system och i det löpande arbetet. Kontrollsystemet kan inte anses vara utformat utifrån en helhetssyn på den kommunala verksamheten.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att vidta åtgärder och att påtala till fullmäktige vikten av att påbörja ett systematiskt arbete för att implementera ett fungerande internt styrnings- och kontrollsystem som motsvarar kommunens eget reglemente såväl som SKL:s rekommendationer, nämligen "systematiskt ordnade kontroller i organisation, system, processer och rutiner, som på en rimlig nivå säkerställer att:

- verksamheten lever upp till målen och är kostnadseffektiv
- informationen om verksamheten och om den finansiella rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig
- de regler och riktlinjer som finns för verksamheten följs."

Vi bedömer det vara av vikt att följande tas i beaktande vid det fortsatta arbetet med att utveckla kommunens interna kontroll:

- Det bör vidtas åtgärder för att förändra synen och kulturen kring intern kontroll i Svedala kommun.
- Ett strukturerat arbete med riskbedömningen som kan ligga till grund för arbetet med den interna kontrollen bör utarbetas och implementeras i kommunstyrelsen, nämnderna och bolagsstyrelsen.
- Ansvaret för den interna kontrollen inom förvaltningen bör utredas och tydliggöras och en diskussion föras ifall styr- och kontrollfrågor bör tillhöra kanslistaben även i fortsättningen.
- Vi föreslår att de förtroendevalda får möjlighet till utbildning och vägledning för att få bättre kunskap om värdet av den interna kontrollen. Att öka kompetensen bland de förtroendevalda hade gett bättre förutsättningar för att förbättra styr- och kontrollmiljön i kommunen.
- Det vore önskvärt att upprätta rutiner för att avvikelser och allvariga brister ska kunna hanteras skyndsamt liksom att det i samtliga nämnder och styrelser finns en tydlig ansvarsfördelning för vem som ska agera.

Bilaga 1 – Intervjuade personer

Kommunstyrelse

Linda Allansson Wester
Ambjörn Hardenstedt
Teresa Fridell, kanslichef

Elisabeth Larsson, kommundirektör

Bygg- och miljönämnd

Sverker Nordgren
Christer Åkesson
Geir Hansen

Kultur- och fritidsnämnd

Birgitta Delring
Ulf Lennerling

Socialnämnd

Per Mattsson
Carin Falck
Torbjörn Sköld
Joakim Thuresson, strateg

Teknisk nämnd

Per Olof Lindgren
Fredrik Löfqvist, förvaltningschef Miljö och teknik

Utbildningsnämnd

Daniel Pedersen
Johan Lundgren, förvaltningschef
Jan Herbertson, utredare

Överförmyndarnämnd

Bertil Holmgren
Karl-Erik Evgård
Ingela Ellerstedt, handläggare

AB Svedalahem och SVEDAB

Kenneth Hovold
Gunilla Nordgren
Pehr Carlberg

Bilaga 2 – enkätens resultat

Tabellen redovisar svaren som kommunstyrelsen, nämnderna och bolagens styrelse har gett. Svaren är viktade efter deras betydelse för det interna kontrollsystemet som det beskrivs i rapporten.

Sista raden i tabellen redovisar summan av de viktade poängen efter Deloittes bedömning.

Område		Verksamhetsövergripande kontroller									
		Vikt	Kommunstyrelsen	Bygg- och miljönämnd	Kultur- och fritidsnämnd	Socialnämnd	Teknisk nämnd	Utbildningsnämnd	Överförmyndarnämnd	Svedalahem	
1.1	Utvärdering av styr- och kontrollmiljö	3	3	3	3	3	3	3	0	3	
1.2	Utvärdering av styr- och kontrollmiljö	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
1.3	Utvärdering av styr- och kontrollmiljö	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
1.4	Utvärdering av styr- och kontrollmiljö	3	3	0	3	0	0	3	3	3	

1.5	Utvärdering av styr- och kontrollmiljö	Nämnden eller styrelsen ger tydliga signaler till förvaltningen om verksamhetens mål och om de politiska förväntningarna.	2	2	2	2	0	2	2	2
2.1	Riskbedömning i verksamheten	Internkontrollplanen är framtagen utifrån en genomförd risk- och väsentlighetsanalys med tydlig koppling till lagar, verksamhetens mål och strategier.	3	3	3	3	0	3	3	3
2.2	Riskbedömning i verksamheten	Nämnden eller styrelsen genomför regelbundet en dokumenterad analys av verksamhetens operationella/affärsmässiga, legala och finansiella risker och risker för oegentligheter.	2	2	2	2	0	2	2	2
2.3	Riskbedömning i verksamheten	Nämnden eller styrelsen är aktivt involverad och delaktig vid genomförandet av riskanalyser.	3	3	0	3	0	3	3	3
2.4	Riskbedömning i verksamheten	Nämnden eller styrelsen har gjort en analys av risken för en situation där de verksamhetsmässiga målen måste ställas mot ekonomiska mål. Det finns rutiner för hur nämnden eller styrelsen bör agera i en sådan situation.	2	2	2	0	0	2	2	2
3.1	Kontrollaktiviteter	Kontrollerna är väldefinierade och dokumenterade med tydlig koppling mellan risk och kontrollåtgärd. Ansvar för kontrollåtgärder är tydligt. Utvärdering av kontrollstrukturen sker vid förändringar i verksamheten.	2	2	2	2	2	2	2	2
3.2	Kontrollaktiviteter	Nämnden eller styrelsen och förvaltningen arbetar efter den fastställda intern kontrollplanen. Kontrollerna har genomförts enligt plan. Kontrollerna har dokumenterats.	2	2	2	2	2	2	2	2
3.3	Kontrollaktiviteter	Rapportering sker löpande till nämnden eller styrelsen om hur den interna kontrollen fungerar.	2	2	2	2	2	2	2	2
4.1	Information och kommunikation	Processer finns på plats för att nämnden eller styrelsen ska erhålla tidig information och varningssignaler i väsentliga frågor som berör förvaltningens eller bolagens verksamhet. Det finns en etablerad rutin för att rapportera brister i den interna kontrollen.	3	3	0	3	3	3	0	3

4.2	Information och kommunikation	Informations- och kommunikationskanaler är etablerade mellan nämnden eller styrelsen och verksamheten inom väsentliga områden såsom: <ul style="list-style-type: none"> • Mål & strategier • Policies & riktlinjer • Intern styrning & kontroll (ISK) • Verksamhetens prestationer • Väsentliga händelser i verksamheten • Etiska riktlinjer • Lagar och förordningar 	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
4.3	Information och kommunikation	Den interna kontrollplanen är känd och tillgänglig för berörda personer.	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
5.1	Uppföljning och övervakning	Resultatet från uppföljningen av intern kontrollplanen samt av genomförda kontrollaktiviteter rapporteras löpande till nämnden eller styrelsen.	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
5.2	Uppföljning och övervakning	Brister som upptäcks vid genomförda kontroller rapporteras omedelbart till närmast överordnad eller till den som nämnden utsett.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
5.3	Uppföljning och övervakning	Det finns rutiner för vilka åtgärder det ska vidtas vid bristande måluppfyllelse eller vid avvikelser utifrån uppföljning av den interna kontrollen.	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3
5.4	Uppföljning och övervakning	Det får tydliga konsekvenser när en förvaltning eller bolag inte klarar sitt uppdrag.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Summa självskattning (av tabellen ovan)			46	32	43	38	27	46	37	46	37	46	
Summa Deloitte's bedömning			25	12	15	21	19	26	10	28	10	28	