

Revisionsrapport

Intern kontroll i kommunen och dess företag

Sollefteå kommun

Anita Agefjäll

December/2015

pwc

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte och Revisionsfrågor	3
2.3.	Revisionskriterier	3
2.4.	Kontrollmål	4
2.5.	Avgränsning.....	4
2.6.	Metod.....	4
3.	Iakttagelser	5
3.1.	Reglementet.....	5
3.2.	Process vid framtagande av plan.....	5
3.3.	Uppföljning.....	6
3.4.	Bolagens arbete med intern kontroll.....	7
4.	Bedömningar	8
4.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	8
4.2.	Revisionell bedömning	9
4.3.	Rekommendationer.....	9

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sollefteå har PwC genomfört en granskning avseende intern kontroll i kommunen och dess företag. Syftet med granskningen har varit att bedöma om:

- Kommunstyrelsen, nämnder och beredningar säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig.
- Kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt gällande bolagsstyrelsernas ansvar för den interna kontrollen i bolagen.
- Bolagens styrelser säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån genomförd granskning är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig. Däremot saknas en tillräcklig medvetenhet kring risker förknippade med kommunövergripande processer och system.

Nämnder och beredningar omfattas inte av kommunens reglemente för intern kontroll men har utifrån kommunallagen ansvar för den interna kontrollen. Vi bedömer utifrån protokoll och intervjuer att nämnder och beredningar inte har antagit planer för intern kontroll eller på annat sätt säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig. Vidare har utskotten tilldelats en roll som inte överensstämmer med kommunallagen.

Enligt vår bedömning utövar kommunstyrelsen inte sin uppsiktsplikt gällande bolagsstyrelsernas ansvar för den interna kontrollen i bolagen då någon uppföljning inte kan styrkas via protokoll.

En generell iakttagelse gällande kommunstyrelsens ansvar är att uppföljning av åtgärder vid bristande internkontroll borde efterfrågas med högre frekvens.

Vi bedömer att Solatum Hus & Hems styrelse säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig. Vad gäller Energidalen i Sollefteå AB måste en internkontrollplan upprättas så snart bolaget bedriver verksamhet igen.

För att ytterligare utveckla verksamheten lämnar vi följande förslag till förbättringar:

- Fullmäktige bör omarbeta internkontrollreglementet till att omfatta nämnder, beredning och bolagen.
- I syfte att stärka den politiska ledningens ansvar för den interna kontrollen bör kommunstyrelsen själv ta ställning till eventuella kommunövergripande risker samt bedöma sannolikheten för att dessa ska inträffa.
- För att säkerställa att brister åtgärdas snabbare bör kommunstyrelsen efterfråga rapportering gällande internkontroll vid delårsrapportering med planerade åtgärder vid avvikelser på samma sätt som för den ekonomiska rapporteringen.
- I syfte att öka medvetenheten kring etik och moral och att minska drivkrafterna för korruption bör kommunstyrelsen omarbeta sina riktlinjer för mutor och jäv och säkerställa att kommunen bedriver ett aktivt värdegrundsarbete.
- Solatum Hus & Hem bör dokumentera sina riskbedömningar och motivera varför olika punkter har valts ut.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

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

I aktiebolagslagen tydliggörs styrelse och VD:s ansvar för den interna kontrollen. Styrelse och VD ansvarar för att den interna kontrollen är utformad så att lagar och förordningar följs och att minska risken för att oegentligheter kan förekomma. I kommunens reglemente för intern kontroll framgår att kommunstyrelsen ska informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i kommunens bolag.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet, inom ramen för den samordnade revisionen mellan kommunens revisorer och lekmannarevisorerna i kommunens bolag, bedömt det angeläget att göra en granskning inom rubricerat område.

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen, beredningar, nämnder, styrelsen i Solatum Hus & Hem AB samt styrelsen i Energidalen AB.

2.2. Syfte och Revisionsfrågor

- Säkerställer kommunstyrelse, nämnder och beredningar att den interna kontrollen är tillräcklig?
- Utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt gällande bolagsstyrelsernas ansvar för den interna kontrollen i bolagen?
- Säkerställer bolagens styrelser att den interna kontrollen är tillräcklig?

2.3. Revisionskriterier

- Aktiebolagslagen 8 kap §§ 4-5 och 29
- Kommunallagen (uppsiktsplikt och intern kontroll)
- Tillämpbara interna regelverk; intern kontrollreglemente, bolagsordning, ägardirektiv

2.4. Kontrollmål

- Efterlevnaden av internkontrollreglementet följs upp, åtgärder vidtas vid brister och det finns en fungerande åiterrapportering.
- Bolagsstyrelserna arbetar med att bedöma risker och efterfrågar ledningens rapportering på hur dessa omhändertas och begär åtgärder vid brister och åiterrapportering gällande vidtagna åtgärder.
- Kommunstyrelsen begär information från bolagsstyrelserna gällande deras ansvar för och arbete med intern kontroll.

2.5. Avgränsning

Granskningen omfattar 2015. I övrigt enligt kontrollmål och revisionskriterier.

2.6. Metod

Genomgång av styrdokument; internkontrollreglemente, bolagsordningar, ägardirektiv, protokoll m.m. samt intervjuer med förtroendevalda.

3. *Iakttagelser*

3.1. *Reglementet*

Av kommunallagen 6 kap 1 § framgår att kommunstyrelsen har ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Detta innebär att styrelsen har ett övergripande ansvar för den interna kontrollen. Av 6 kap § 7 och 9 kap 9 § framgår att det är respektive nämnd som har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen. I Sollefteå finns endast kommunstyrelsen, jävsnämnd och myndighetsnämnd. Enligt kommunallagen är beredningar att jämföras med nämnder och har därmed ett ansvar för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde.

Fullmäktige har fastställt ett reglemente för internkontroll. I reglementet tilldelas kommunstyrelsen ett övergripande ansvar för den interna kontrollen och kommunstyrelsens utskott det ”yttersta ansvaret” innebärande att upprätta en organisation inom respektive verksamhet och även att upprätta anvisningar för den interna kontrollen.

Kommunstyrelsen har fastställt en internkontrollgrupp enligt reglementet. Det finns anvisningar men de är inte fastställda politiskt och de har inte omarbetats utifrån det nya reglementet och den nya organisationen.

Chefer på olika nivåer har ett ansvar för att anvisningarna följs. Vid intervju framkommer att cheferna inte har fått utbildning eller genomgång av det nya reglementet. Intern kontroll ingår inte alltid som en del i verksamhetsplanering/uppföljning och blir lätt en sidordnad rutin.

Iakttagelse: Utskotten har i reglementet tilldelats samma formella ansvar som nämnder har enligt kommunallagen. Vidare omfattar reglementet inte kommunens nämnder och beredningar vilka enligt kommunallagen har ett ansvar för intern kontroll. Utskotten har tilldelats en roll som inte är i överensstämmelse med kommunallagen.

Övrigt värt att notera om reglementet är att det inte omfattar intern kontroll i de kommunala bolagen. Däremot framgår att styrelsen ska följa upp bolagens arbete med intern kontroll.

3.2. *Process vid framtagande av plan*

Av kommunstyrelsens protokoll 2015-03-10 § 50 där intern kontrollplan för 2015 antogs framgår att den av kommunstyrelseförvaltningen fastställda internkontrollgruppen har gjort ett kartläggningsarbete avseende de processer som finns inom kommunstyrelsens verksamhetsområde, samt vilka brister som kan uppstå och vilken väsentlighet de i så fall har. Förslaget till internkontrollplan och de kontrollområden som föreslås bygger på detta kartläggningsarbete och de prioriteringar som internkontrollgruppen tagit fram.

Vid intervju med kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande framgick att såväl riskbedömningar som internkontrollplaner för de olika verksamheterna tas fram av tjänstemännen och fastställs av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen förlitar sig på tjänste-

männens prioriteringar. I samband med den nya organisationen har ingen riskbedömning utförts över kommunens övergripande processer och system.

2010-11-23 antogs "Riktlinjer för att förebygga mutor och jäv". Lagstiftningen har därefter förändrats och dokumentet är inaktuellt. Vid intervju med kommunalråd och kommunstyrelsens vice ordförande framkom att det inte finns några rutiner eller processer i kommunen där värdegrundsfrågor diskuteras eller tas upp. Uppföljning av de riktlinjer som finns saknas. Det förutsätts att personal och politiker gör rätt.

Iakttagelse: Den risk- och väsentlighetsanalys som internkontrollplanen bygger på saknar dokumentation av risker och motiveringar till varför olika områden har valts ut. Vi menar att detta är ett viktigt underlag för att kommunstyrelsen ska kunna prioritera mellan olika områden.

3.3. Uppföljning

Av kommunstyrelsens "årshjul" framgår att redovisning av internkontroll enligt internkontrollplaner ska redovisas i jan/feb efterföljande år. I samband med denna rapportering redovisas även en ny internkontrollplan. Den nya planen återremitteras ibland om det funnits brister i den interna kontrollen som redogjorts för och som inte omhändertagits i den nya internkontrollplanen. Åtterrapporing av vidtagna åtgärder sker i augusti efterföljande år.

På kommunstyrelsens arbetsutskotts möten informeras om eventuella brister vid efterlevnad av specifika lagar som reglerar vissa av kommunens verksamheter.

Cheferna ansvarar för att respektive kontrollmoment genomförs och rapporteras och att anvisningarna följs i övrigt. Eftersom det inte finns några riktlinjer och anvisningar är ansvaret inte formaliserat utöver den direktivrätt som gäller i linjeorganisationen. Cheferna ansvarar för att kontrollmomenten har genomförts inom respektive verksamhet eller enhet. Den som har haft i uppdrag att utföra momentet har i de flesta fall rapporterat direkt till kommunens samordnare för intern kontroll om det inte handlat om moment som ska rapporteras samordnat. I dessa fall har rapporteringen skett genom närmast överordnade chef.

Vidare ska såväl chefer som medarbetare rapportera brister i den interna kontrollen till överordnad. Inom SoL och HSL (socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen) finns en formell avvikelserapportering för övriga verksamheter saknas standardiserade rutiner för att fånga denna typ av rapportering.

Kommunstyrelsen ska löpande följa upp den interna kontrollen inom verksamheten, men vad vi kan utläsa av protokoll görs detta endast en gång årligen.

I ägardirektiven för bolagen framgår inte att någon rapportering gällande intern kontroll skall ske till kommunstyrelsen. Det finns en insikt i Solatum Hus & Hems verksamheter genom personunioner i kommunstyrelse – bolagsstyrelser samt presidieträffar som genomförs 4 gånger per år. Det görs dock ingen specifik uppföljning av den interna kontrollen och det finns inte med som någon punkt vid presidieträffarna.

För övriga bolag görs ingen uppföljning av den interna kontrollen. Kramfors – Sollefteå flygplats AB följer Kramfors kommuns processer för intern kontroll.

Iakttagelse: Återredovisning av internkontrollen för 2014 har gjorts vid kommunstyrelsens sammanträde i mars 2015. Kommunstyrelsen beslutade att uppföljning av internkontroll 2014 med förslag till åtgärder godkänns och att vidtagna åtgärder ska redovisas till kommunstyrelsen i augusti. I augusti beslutade kommunstyrelsen att godkänna redovisningen av vidtagna åtgärder utifrån uppföljningen av internkontrollplanen för 2014 men att ytterligare åtgärder måste vidtas för att nå högre avtalstrohet inom redovisade områden.

Vi har noterat att uppföljningen avser den tidigare kommunstyrelsens internkontrollplan. Nämndernas internkontrollplaner för 2014 har slutredovisats till vissa nämnder i december 2014 där exempelvis vård- och äldrenämnden har uppdragit till förvaltningen att vidta åtgärder. Kommunstyrelsen har inte följt upp dessa åtgärder.

Utifrån kommunstyrelsens protokoll kan vi inte utläsa att bolagen har återrapporterat den interna kontrollen för 2014.

3.4. Bolagens arbete med intern kontroll

Energidalen i Sollefteå AB bedriver för närvarande ingen verksamhet och har därför inte upprättat någon internkontrollplan, varför frågeställningen inte är tillämplig.

Solatium Hus & Hem AB:s styrelse har i januari 2015 fastställt sin internkontrollplan där de också beskriver hur kontrollen ska ske. Styrelsen går på sammanträdet igenom vilka punkter som har funnits i tidigare års internkontrollplan och bestämmer vilka punkter som ska finnas kvar och det kan även läggas till nya punkter.

I augusti har styrelsen fått återrapportering av genomförda stickprover och kontroller. Styrelsen ansåg sig nöjda med genomförda kontroller och att inga ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Iakttagelse: Internkontrollplanen bygger på tidigare års plan med tillägg för nya risker som har identifierats men det görs ingen strukturerad riskbedömning med motivering till varför olika punkter har valts ut.

4. Bedömningar

4.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Efterlevnaden av internkontrollreglementet följs upp, åtgärder vidtas vid brister och det finns en fungerande återrapportering.	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Internkontrollreglementet gäller endast för kommunstyrelsen, utskott och verksamheter. Nämnder i kommunen, fullmäktigeberedningar och bolagen omfattas inte. Utskotten har tilldelats en roll som inte är i överensstämmelse med kommunallagen.</p> <p>Vi har noterat att samtliga aktiviteter som har reglerats i reglementet inte har genomförts. Kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder utifrån de brister som noterades 2014 inom kommunstyrelsens tidigare ansvarsområde. Däremot har brister inom tidigare nämnders ansvarsområden inte följts upp.</p> <p>Återrapportering till kommunstyrelsen sker men vi menar att det borde ske mer frekvent än en gång per år.</p>
Bolagsstyrelserna arbetar med att bedöma risker och efterfrågar ledningens rapportering på hur dessa omhändertas och begär åtgärder vid brister och återrapportering gällande vidtagna åtgärder.	<p>Uppfyllt</p> <p>Energidalen i Sollefteå AB bedriver för närvarande ingen verksamhet och har därför inte upprättat någon internkontrollplan, varför frågeställningen inte är tillämplig.</p> <p>Solatum Hus & Hem AB:s styrelse har fastställt internkontrollplan och har följt upp genomförda kontroller. Vi har noterat att det inte görs någon dokumenterad riskbedömning med motivering av vilka punkter som har valts ut.</p>
Kommunstyrelsen begär information från bolagsstyrelserna gällande deras ansvar för och arbete med intern kontroll.	<p>Inte uppfyllt</p> <p>Ingen formell uppföljning av den interna kontrollen i kommunens bolag görs. För Solatum Hus & Hem AB sker en viss uppföljning i samband med presidieträffar.</p>

4.2. Revisionell bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis säkerställer den interna kontrollen är tillräcklig inom de verksamheter som bedrivs. Det saknas även en tillräcklig medvetenhet kring risker förknippade med kommunövergripande processer och system.

Vi bedömer utifrån protokoll och intervjuer att nämnder och beredningar inte har antagit planer för intern kontroll eller på annat sätt säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig. Utskotten har tilldelats en roll som inte är i överensstämmelse med kommunallagen.

Enligt vår bedömning utövar kommunstyrelsen inte sin uppsiktsplikt gällande bolagsstyrelsernas ansvar för den interna kontrollen.

En generell iakttagelse gällande kommunstyrelsens ansvar är att uppföljningen av åtgärder vid bristande internkontroll borde efterfrågas med högre frekvens.

Vi bedömer att bolagens styrelser säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig. Vad gäller Energidalen i Sollefteå AB måste en internkontrollplan upprättas så snart bolaget bedriver verksamhet igen.

4.3. Rekommendationer

I syfte att stärka den interna kontrollen föreslås följande åtgärder:

- I syfte att stärka den politiska ledningens ansvar för den interna kontrollen bör kommunstyrelsen själv ta ställning till eventuella kommunövergripande risker samt bedöma sannolikheten för att dessa ska inträffa.
- För att säkerställa att brister åtgärdas snabbare bör kommunstyrelsen efterfråga rapportering gällande internkontroll vid delårsrapportering med planerade åtgärder vid avvikelser på samma sätt som för den ekonomiska rapporteringen.
- I syfte att öka medvetenheten kring etik och moral och att minska drivkrafterna för korruption bör kommunstyrelsen omarbeta sina riktlinjer för mutor och jäv och säkerställa att kommunen bedriver ett aktivt värdegrundsarbete.
- Fullmäktige bör omarbeta internkontrollreglementet till att omfatta nämnder, beredningar och bolagen.
- Solatum Hus & Hem bör dokumentera sina riskbedömningar och motivera varför olika punkter har valts ut.

2015-12-01

PerÅke Brunström Uppdragsledare

Anita Agefjäll Projektledare