

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

## REVISIONSRAPPORT\*

# Granskning av intern kontroll inom Utbildningsnämnden

Oxelösunds kommun

September 2009

Bengt Fornander

Lars Högberg

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING OCH BEDÖMNING</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INLEDNING</b> .....	<b>6</b>
2.1	UPPDRAG OCH BAKGRUND .....	6
<b>3</b>	<b>RESULTAT AV GRANSKNINGEN</b> .....	<b>6</b>
3.1	ANSVAR OCH BEFOGENHETER .....	6
3.2	RIKTLINJER FÖR HANDLÄGGNING OCH DELEGATION .....	8
3.3	EKONOMISK UPPFÖLJNING OCH KONTROLL .....	9
<b>4</b>	<b>INTERN KONTROLL</b> .....	<b>9</b>
4.1	KOMMUNALLAGENS BESTÄMMELSER .....	9
4.2	VAD GÄLLER I OXELÖSUNDS KOMMUN .....	11

## 1 Sammanfattning och bedömning

Denna granskning visar på att det finns betydande oklarheter i det kommunövergripande regelverket och riktlinjerna samt att det finns stora brister när det gäller intern kontroll som behöver lyftas fram och åtgärdas.

Sammanfattningsvis handlar det om följande:

- I det nationella regelverket finns inte någon skyldighet för en kommun att ikläda sig ett ansvar och därmed kostnadsbelastas för den typ av insats som gällt i det enskilda fallet.
- Den enskilda insatsen har fått betydande ekonomiska konsekvenser då den pågått under lång tid.
- Det finns brister i kommunens styrsystem samt fastställda roll- och ansvarsfördelning som har gett möjlighet för enskild förtroendevald att självständigt, utan någon politisk prövning, kunna fatta beslut om en åtgärd som innebär en kostnad för kommunen och berörd nämnd. Den förtroendevalde som har fattat beslutet har saknat mandat och befogenhet för detta.
- Även om det finns vällovliga syften för åtgärden har den berörda nämnden, som belastat med kostnaden, inte blivit informerad om åtgärden och dess omfattning. Att nämnden inte har informerats eller har haft möjlighet att göra någon bedömning innebär att det i handläggningen finns en risk för bristande rättssäkerhet.
- Den praktiska hanteringen och handläggning av ärendet uppvisar också klara avvikelser mot det attest- och redovisningsreglemente som är fastställt i kommunen.
- I kommunen som helhet, och inom den berörda nämnden, finns det allvarliga brister i den interna kontrollens uppbyggnad och genomförande som måste bli åtgärdade. Det är idag otillfredsställande att det saknas ett kommungemensamt ramverk som anger hur den interna kontrollen ska vara uppbyggd, genomföras och följas upp.

Det är dock positivt att det under 2007 har genomförts ett arbete med att se över delegationsordningen inom utbildningsnämndens ansvarsområde. I november infördes och kompletterades denna med en delegation för ordförande att i vissa fall fatta beslut. Men vi bedömer att det behöver tydliggöras vad det är för mandat som en enskild politiker har när det gäller att självständigt ta beslut i ett nytt eller speciellt ärende då nämndens beslut inte kan avvaktas. Det behöver tydliggöras vad det är för inriktning i dessa ärendetyper som ska gälla och som kan fungera som inriktningsangivelse och stöd för beslutsfattandet. I det enskilda ärendet har vi inte funnits att det funnits några akuta faktorer som gjort att nämndens prövning inte kunnat avvaktas.

Utvecklingsinsatser behöver genomföras när det gäller den interna kontrollen. Det behöver utarbetas och fastställas ett kommungemensamt regelverk som ska ligga till grund för samt fungera som ramverk för nämndernas arbete och ansvar för hur den praktiskt ska vara uppbyggd och hur den interna kontrollen ska genomföras. Roll- och ansvarsfördelningen för den interna kontrollen behöver också tydliggöras.

Under de senaste åren har det skett personella förändringar både inom nämnden och framför allt inom förvaltningsledningen. Utifrån granskningen bedömer vi att det idag finns en medvetenhet, öppenhet och därmed ett bättre samspel mellan nämnd och förvaltning vilket innebär att ett liknande agerande idag inte ska kunna upprepas. Samtidigt vill vi betona att detta förhållande gäller så länge nuvarande aktörer finns som förtroendevalda och i ledande funktioner inom förvaltningen. Men detta är inte tillräckligt - det behöver finnas samband mellan personhantering och lokalt regelverk.

För att framgent kunna säkerställa och upprätthålla en rättssäkerhet och korrekt handläggning inom utbildningsnämnden och dess förvaltning kan hanteringen inte enbart vara personberoende. Det behöver i en organisation finnas tydliga och fastställda riktlinjer samt anvisningar även för ärenden som inte är rutinmässiga eller frekvent återkommande. Därför behöver det finnas ett lokalt regelverk som tydliggör kommunens ansvar och den kommuninterna roll- och ansvarsfördelningen. I vår granskning har vi inte fått några underlag eller andra styrdokument, utöver den av utbildningsnämnden reviderade och fastställda delegationsordningen från slutet av 2007 samt fastställt attestreglemente med anvisningar, som visar på vilket lokalt ram- och regelverk det är som gäller. När det gäller den interna kontrollen bedömer vi att kommunens regelverk är otillräckligt och måste utvecklas.

Vi vill åter betona att det enskilda ärendet, som är en anledning till denna beslutade granskning av revisorerna, innehåller förhållanden som gör det speciellt. Vi uppfattar att den tidigare nämndens ordförande gjorda ställningstagande, och iklädande av ett kostnadsansvar för insatsen för kommunen, har gjorts med ett gott och vällovt syfte. Men vi kan inte samtidigt undgå ifrån att rikta kritik mot handläggningen, på vilket sätt som beslutet har tillkommit samt hur fakturor och utbetalningar under åren har hanterats. Just det faktum att ärendet beskrivs som speciellt samt innehåller särskilda förhållanden innebär att det istället skulle ha underställts nämndens prövning och bedömning. Vi kan inte se att det finns några formella aspekter som hindrar att ärenden av principiell karaktär och som rör enskilda personer inte kan behandlas av utbildningsnämnden. Om det bedöms som nödvändigt har nämnden möjlighet att belägga ärendet och beslutet med sekretess.

En annan brist är att det saknas både underlag och ett formaliserat beslut till insatsen och de efterföljande utbetalningar som har skett. Detta är en uppenbar avvikelse från det

interna regelverket i kommunen. Alla utbetalningar och kostnader ska kunna härledas till ett formellt beslut. Vi kan därför inte heller undgå ifrån att ställa oss mycket frågande till på vilka grunder och med vilken rätt, utan något formellt beslut, som tidigare förvaltningsledning har kommit att godkänna och beslutsattestera de kostnader som har kommit att belasta nämnden och ytterst kommunen.

Över tid som ärendet pågått har det hanterats av en mindre krets funktioner inom förvaltningen. Syftet med detta har varit att upprätthålla den sekretess och skydd för enskild person som har bedömts som nödvändig. Vi kan inte se att detta syfte skulle äventyras om det handlagts och underställts nämndens prövning på det sätt som vi ovan beskriver. Inom nämndens ansvarsområden hanteras regelmässigt ärenden och frågor som innehåller känsliga uppgifter rörande enskilda personer. Även om ledamöterna i utbildningsnämnden inte omfattas av motsvarande sekretessregler som gäller för kommunens socialtjänst är det inte ett förhållande som innebär att nämnden inte kan hantera och pröva denna typ av ärenden. När det gäller företrädare inom förvaltningen finns ett tjänstemannaansvar som anger att de omfattas av sekretess.

Vi rekommenderar att

- Det utarbetas och fastställs en tydlig och stödjande struktur för den interna kontrollen i kommunen, på vilket sätt som den ska vara utformad, hur denna ska hanteras och följas upp.

Vi uppfattar att kommunstyrelsen i sin övergripande samordningsroll och uppsiktsplikt har ett särskilt ansvar för att tillse att detta blir hanterat. Styrelsen behöver koppla ett fast grepp och driva denna fråga.

- Utbildningsnämnden behöver se över och revidera sina riktlinjer och anvisningar. Det pågående arbetet mellan utbildnings- och socialnämnden med att se över roll- och ansvarsfördelningen i ärenden där bägge nämnder har ett delat ansvar är positivt och behöver genomföras med fortsatt hög prioritet.

## 2 Inledning

### 2.1 Uppdrag och bakgrund

Revisorerna i Oxelösunds kommun har uppdragit till Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers att genomföra en översiktlig granskning av intern kontroll inom Utbildningsnämndens ansvarsområde.

Bakgrund till uppdraget är den uppmärksamhet som varit kring nämndens och förvaltningens handläggning och hantering av ett enskilt ärende. Med anledning av detta har det från revisorernas sida ställts frågor kring ansvar, åtagande, befogenheter och intern kontroll.

Granskningen skall besvara följande revisionsfrågor:

- Vad är det för ansvar, åtagande och befogenheter som kommunen har enligt gällande regelverk (lagstiftning)?
- Vad har kommunen för fastställda riktlinjer, beslutsordning och anvisningar för hantering av denna typ av ärenden och situationer?
- Vilka rutiner gäller för återrapportering till ansvarig nämnd?
- Vilka kontroller finns inbyggda i rutinerna för att säkerställa en god intern kontroll?

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Ansvar och befogenheter

I vissa situationer uppkommer ärenden i den kommunala förvaltningen som inte är rutinmässiga och där det saknas fastställda riktlinjer och rutiner som bland annat tydliggör den kommuninterna roll- och ansvarsfördelning samt ansvarsfördelning mellan kommunen och andra myndigheter/huvudmän. Det av revisorerna uppmärksammade enskilda ärendet är ett sådant exempel.

I kommunen styrs en nämnds ansvar och befogenheter av det reglemente som kommunfullmäktige fastställer. I det aktuella enskilda fallet gäller det kommunens ansvar för kommuninnevänares skolgång på annan ort. Enligt Skollagen finns en skolplikt för barn och ungdomar upp till gymnasienivå. Ytterst är det en förälders ansvar att tillse att ett barn fullgör denna.

Om skolgången för ett barn eller ungdom fullgörs i annan kommun finns särskilda regler och överenskommelser för interkommunal ersättning mellan berörda kommuner. Det är exempelvis inte ovanligt att barn och ungdomar som är föremål för vård utom det egna hemmet också kan vara i behov av särskilda stödinsatser för att kunna fullgöra sin skolgång. I dessa fall är det socialnämnden i barnets hemkommun som har ansvaret för det placerade barnets vård och därmed också ett ansvar för barnets uppväxt- och levnadsvillkor samt att dess skolgång fungerar. Socialnämnd har i dessa fall en skyldighet att tillse att det finns en genomförandeplan för vården samt att det för vården finns en systematisk uppföljning. Den kommun i vilken barnet fullgör sin skolgång har ett tillsyns- och uppföljningsansvar för att skolgången fungerar.

När det gäller skolgång i ett annat land är det barnets vårdnadshavare som har ansvar för sitt barns skolgång. En kommun har inte någon generell skyldighet att bekosta barnet skolgång eller att tillse att skolgången fungerar.

## **Kommentar**

I de nationella och kommuninterna regelverken kan vi inte finna något stöd för att utbildningsnämnden i Oxelösund har ett ansvar eller skyldighet att ikläda sig ett ansvar för ett barns skolgång i annat land eller för dessa kostnader.

Vi har förståelse för att det finns mycket speciella omständigheter i det enskilda fallet. Utifrån dessa omständigheter kan det i särskilda fall finnas synnerliga skäl som motiverar en annan bedömning och ställningstagande. Men detta innebär att detta i så fall ska föregås av en prövning och ställningstagande av nämnden vilket inte har skett. Nämnden har inte heller efter beslutet fått någon information om den beslutade insatsen och dess kostnader.

I det aktuella fallet har utbildningsnämndens ordförande självständigt gjort bedömningen och beslutat att nämnden, och ytterst Oxelösunds kommun, ska ikläda sig detta ansvar och kostnad. Ett motiv som angetts för detta är att kommunens kostnad skulle ha varit ungefär densamma om skolgången fullgjorts inom kommunens egen skolverksamhet. Ett annat motiv var den knytning som fanns till kommunen.

Vi konstaterar följande att:

- I det nationella regelverket finns inte någon skyldighet för en kommun att genomföra eller ikläda sig ett ansvar som gällt i det enskilda ärendet. Det ställs med andra ord inga krav i lagstiftningen på kommunen.
- Kommunen har inte heller under den tid som insatsen har pågått, och som kommunen har tagit ett kostnadsansvar, på ett tillfredsställande sätt fullgjort sin tillsynsplikt. Den

uppföljning som har skett från utbildningsnämndens sida under pågående insats bedömer vi som passiv.

- I ovanliga eller speciella ärenden behöver det finnas ett prejudikat och politiskt ställningstagande för ordförandens beslutsfattande. Detta har inte funnits då ordförande fattade beslutet och inte heller under den tid som insatsen pågick.

## 3.2 Riktlinjer för handläggning och delegation

För rutinmässiga och regelbundet återkommande ärenden finns av utbildningsnämnden fastställda riktlinjer samt en fastställd roll- och ansvarsfördelning mellan nämnd och förvaltning för hur dessa ska handläggas respektive för beslutsfattande.

Vi har studerat gällande delegationsordningar fastställda av utbildningsnämnden 2001-02-20 samt den som gäller idag fastställd 2007-04-27.

En nämnd har ansvar för övergripande och principiella frågor samt för frågor som rör verksamhetens inriktning, omfattning och kvalitet. Denna typ av ärenden och ställningstagande omfattas inte av delegation från nämnden.

I det aktuella enskilda fallet har ställningstagande av insatsen och kommunens kostnadsansvar inte underställts utbildningsnämndens prövning. Beslutet om insatsen har tagits av ordföranden. Nämnden har senare inte delgivits eller informerats om beslutet och insatsen.

### **Kommentar**

Enligt den delegationsordning som tidigare gällt fram till år 2007 finns inget stöd eller mandat för ordföranden att i några ärenden fatta beslut. Den nu aktuella delegationsordningen kompletterades med ett beslut av utbildningsnämnden 2008-11-20 som ger nämndens ordförande rätt att fatta beslut i brådskande ärenden av principiell betydelse då nämndens beslut inte kan inväntas.

Vid det aktuella tillfället då beslutet om att kommunen skulle vara ansvarig för kostnaderna för skolgång på annan ort togs, samt under den tid som skolgången pågick, saknas stöd för detta i delegationsordningen.

Som vi redan angett innehåller det enskilda ärendet mycket särskilda och speciella förhållanden. Det innebär att det både tidigare vid ordförandens beslut och under den tid som insatsen pågick samt idag saknas fastställda anvisningar och riktlinjer för handläggningen. Vi är medvetna om att alla typer av situationer och ärenden inte kan detaljregleras men det är lämpligt att, som det idag framgår av gällande delegationsordning, finns ett utrymme för ordföranden att i akuta situationer kunna fatta beslut.

Vi konstaterar att ett mera korrekt och rättssäkert sätt att sköta både hanteringen och beslutsfattande skulle ha varit att skriva fram ett ärende och underlag för nämndens prövning. Då det inte finns något formaliserat beslut om insatsen är det inte heller tydliggjort under vilken tid som insatsen var avsedd att pågå samt i vilken utsträckning som vårdnadshavaren själv kunnat bidra. Enligt de uppgifter vi har fått del av är insatsen avslutad sedan några år tillbaka.

### **3.3 Ekonomisk uppföljning och kontroll**

Vi har inte fullt ut kunnat klarlägga vilka kostnader som belastat Oxelösunds kommun eller under vilken tid som insatsen har pågått.

Det handlar om att:

- Det saknas dokumentation för ordförandebeslutet samt fysiska beslutsunderlag som anger på vilka grunder och uppgifter som ställningstagandet gjorts i det enskilda ärendet.
- Det saknas därmed uppgifter om insatsens omfattning och över under vilken tid denna är avsedd att pågå.
- Hantering och handläggning av ärendet har skett av en liten grupp handläggare och ansvariga inom förvaltningen.
- Kommunen har i mitten av 1990-talet bytt ekonomisystem.
- Hanteringen av ekonomiska underlag och uppgifter avviker från kommunens fastställda redovisnings- arkiv och attestreglemente.

#### **Kommentar**

Vi bedömer mot bakgrund av detta att det finns brister i hantering av utanordning och räkenskapsmaterial.

Det finns allvarliga brister i handläggningen av de ekonomiska transaktioner som genomförs i det enskilda fallet. Den faktiska hanteringen uppvisar allvarliga brister och avvikelser ifrån de reglementen som är fastställda i kommunen.

## **4 Intern kontroll**

### **4.1 Kommunallagens bestämmelser**

Det övergripande och primära syftet med intern kontroll är att säkerställa att de av fullmäktige fastställda målen uppfylls. En väl planerad och genomförd intern kontroll,

baserad på en risk- och väsentlighetsanalys, utgör därför ett styr- och ledningsverktyg av väsentlig betydelse för såväl den politiska som den professionella ledningen.

Ansvar för den interna kontrollen åvilar enligt Kommunallagen 6 kap. § 7 alltid nämnderna:

*”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...”*

De förtroendevalda revisorernas uppdrag och ansvar i detta är enligt KL 9 kap 7 § att ”pröva om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig”.

Så här uttrycks granskares och granskades roller och ansvar för att revisionsprocessen kan genomföras i den gällande ”God revisionsred”:

*”Revisorernas huvuduppgift är att granska verksamheten, inte kartlägga den. Förutsättningen för att verksamhet ska kunna granskas effektivt är att system för styrning, uppföljning och kontroll är tydliga, att verksamheten är relevant beskriven, överblickbar och tillgänglig samt att god redovisningssed efterlevs. Finner revisorerna att det saknas tillräckliga underlag för att bedöma styrelsen eller nämnden finns inte förutsättningar att granska. Revisorerna konstaterar och rapporterar då detta ...”*

Begreppet intern kontroll kan förenklat uttryckas med det engelska ”to be in control”, att ha kontroll över utvecklingen inom verksamhet och ekonomi i förhållande till fastställda målsättningar. Med denna tolkning och vedertagna definition innebär det att intern kontroll handlar om nämndernas kontroll över bland annat att:

- Fullmäktiges fastställda mål om verksamhet och ekonomi uppfylls
- Lagar, bestämmelser och överenskommelser om verksamhet och ekonomi efterlevs
- Kommunens tillgångar tryggas
- Resurser används i enlighet med tagna beslut

Förutsättningar för att uppnå en god intern kontroll över både ekonomi och verksamhet är bland annat att det finns tydliga finansiella och verksamhetsmål, bra rutiner för uppföljning och rapportering, att det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning, god kommunikation inom organisationen och att personalen har tillräcklig kompetens.

## 4.2 Vad gäller i Oxelösunds kommun?

I vår granskning har vi eftersökt vilka styrande beslut och andra policydokument som finns fastställda i Oxelösunds kommun när det gäller intern kontroll.

Granskningen visar att det inte finns något av kommunfullmäktige fastställt intern kontrollreglemente som, utöver vad som kommunallagen anger, tydliggör vad det är som ska gälla.

Utbildningsnämnden har inte fattat några styrande beslut som tydliggör vad som ska gälla för den interna kontrollen inom nämndens ansvarsområde och dess förvaltning, hur den ska vara uppbyggd, genomföras och följas upp.

### **Kommentar**

Det är en klar brist att det i kommunen som helhet saknas en utarbetad och fastställd struktur för den interna kontrollen och hur roll och ansvarsfördelning i denna ska fungera. För att detta ska kunna åtgärdas bedömer vi att kommunstyrelsen behöver ta ett tydligt initiativ och grepp om det fortsatta utvecklingsarbete som behöver genomföras beträffande den interna kontrollen. Vår uppfattning är att detta inryms i den uppsiktsplikt och det övergripande samordningsansvar som kommunstyrelsen har när det gäller kommunens samlade verksamhet.

Att det tidigare och idag saknas ett fastställt intern kontrollreglemente är inte någonting som friskriver utbildningsnämnden från sitt ansvar för att ha en fungerande uppföljning och kontroll av verksamheten.

Granskningen visar avslutningsvis att

- Arbetet med intern kontroll är otillräckligt utvecklat i kommunen
- Det saknas en kommunövergripande struktur och kommungemensamt ramverk för intern kontroll.
- Kommunstyrelsen behöver ta ett initiativ i denna fråga samt ta ett fast grepp över det fortsatta utvecklingsarbete som behöver genomföras.