

Öhrlings

---

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

# Granskning av Intern kontroll Kultur- och fritidsnämnden

Oxelösunds kommun

Juni 2009

Karin Jäderbrink

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

2009-06-22



KARIN JÄDERBRINK

Namnförtydligande

Namnförtydligande

## Innehållsförteckning

1	Bakgrund och revisionsfrågor .....	1
1.1	Bakgrund .....	1
1.2	Revisionsfrågor.....	1
2	Revisionell bedömning .....	2
3	Vad är intern kontroll? .....	4
3.1	Allmän definition.....	4
3.2	Ansvarsfördelningen i kommunen .....	5
4	Kultur- och fritidsnämndens arbete med internkontroll.....	5
4.1	Styr- och uppföljningsmetoder .....	6
4.1.1	Kommentarer .....	8

# 1 Bakgrund och revisionsfrågor

## 1.1 Bakgrund

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

Kommunens revisor har gett Komrev inom ÖhrlingsPricewaterhouseCoopers i uppdrag att genomföra en granskning av den interna kontrollen inom Kultur- och fritidsnämnden.

Syftet med granskningen är att ge svar på om Kultur- och fritidsnämndens system och rutiner säkerställer såväl att verksamheternas mål uppfylls, som tillförlitliga och säkra administrativa rutiner.

## 1.2 Revisionsfrågor

Granskningen har inriktats på att ge svar på följande revisionsfrågor:

- Har kultur- och fritidsnämnden styr- och uppföljningsmetoder som säkerställer en ändamålsenlig användning?
- Har kultur- och fritidsnämnden rutiner som säkerställer rättvisande räkenskaper?
- Följer nämnden upp den interna kontrollen tillfredsställande?

För att besvara dessa frågor har intervjuer skett med nämndsordförande, förvaltningschef, verksamhetsansvariga samt ekonom. Vi har tagit del av och analyserat styr och uppföljningsdokumentation som förvaltningen överlämnat och som berör granskningen.

## 2 Revisionell bedömning

Granskningen visar att kommunens arbete med internkontroll behöver utvecklas. Det som framför allt saknas är en struktur för intern kontrollarbetet i kommunen.

Utifrån de ställda revisionsfrågorna visar granskningen följande:

### **Har kultur- och fritidsnämnden styr- och uppföljningsmetoder som säkerställer en ändamålsenlig användning?**

Nämnden och förvaltningen bedöms ha bedrivit och utvecklat målarbetet och har en struktur för detta. På övergripande nivå finns kommunens och nämndens mål och prioriteringar och respektive verksamhetsområde har brutit ner målen i konkreta mål/aktiviteter för den egna verksamheten. Mätbarheten bör dock i vissa fall förbättras.

Vi bedömer också att det finns rutiner, regler, riktlinjer, rutiner för uppföljning och dokumentation som till stor del grundar för en god intern kontroll och ändamålsenlig användning. Vi bedömer samtidigt att nämnden behöver tydliggöra och strukturera sitt uppföljningsarbete.

### **Har kultur- och fritidsnämnden rutiner som säkerställer rättvisande räkenskaper?**

Mot bakgrund av de gjorda intervjuerna bedöms att nämnden i allt väsentligt har rutiner som säkerställer rättvisande räkenskaper. Budget- och uppföljningsprocess bedöms fungera tillfredsställande.

Vi bedömer dock att gemensamma ekonomiska rutiner och system som finns i kommunen behöver sammanställas och finnas mer tillgängliga bl.a. på intranätet i form av ekonomi-handbok. Exempelvis riktlinjer för investeringar, upphandling etc.

### **Följer nämnden upp den interna kontrollen tillfredsställande?**

Eftersom kommunen och nämnden inte systematiskt arbetar med och följer upp den interna kontrollen bedömer vi att uppföljningen måste utvecklas.

Nedan redovisas förslag till åtgärder för att förbättra internkontrollarbetet i kommunen samt i kultur- och fritidsnämnden

- Begreppet intern kontroll och vad det konkret innebär behöver tydliggöras och såväl personal som nämndledamöter behöver därför ges utbildning i/ information kring internkontrollfrågor i allmänhet och hur man konkret bör arbeta med dessa.
- Kommunen behöver utarbeta ett internkontrollreglemente där det framgår organisation och ansvarsnivåer, rollfördelning, krav på innehåll i internkontrollplaner samt rapporteringsskyldighet.
- Ks samordningsansvar måste förbättras.
- Arbetet med internkontrollplan inom kultur- och fritidsnämndens ansvarsområde bör inledas för 2010. Det är viktigt att framhålla att, oavsett hur KS agerar, har respektive nämnd ett uttalat ansvar för att skapa en fungerande internkontroll inom sina respektive ansvarsområden. Upprättandet av internkontrollplaner skall baseras på en bedömning av väsentlighet och risk.

Avslutningsvis visar granskningen att det finns material, rutiner, erfarenheter mm som utgör stommen i en fungerande internkontroll. Det arbete som ligger framför kommunen handlar därför främst om att skapa en fungerande struktur, välja ambitionsnivå och tydliggöra ansvar och olika roller för internkontrollarbetet.

## 3 Vad är intern kontroll?

### 3.1 Allmän definition

Det primära syftet med intern kontroll är att säkerställa att de av fullmäktige fastställda målen uppfylls. Intern kontroll kan övergripande definieras som en process där såväl den politiska som professionella ledningen samt övrig personal samverkar och som utformas för att med en rimlig grad av säkerhet kunna uppnå följande mål:

- ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- efterlevnad av lagar, föreskrifter, riktlinjer mm.

Intern kontroll utgör därför ett viktigt ledningsverktyg för såväl den politiska som professionella ledningen. En väl uppbyggd och fungerande intern kontroll är således en viktig förutsättning för att en organisation ska kunna leva upp till kraven på *God ekonomisk hushållning*.

För att ytterligare tydliggöra definitionen av intern kontroll kan man dela in i begreppet i *rutinorienterade* kontroller och *resultatorienterade* kontroller:

Med *rutinorienterade kontroller* menas dels *säkerhet i system och rutiner* dels *rättvisande räkenskaper*. Det förra skapas genom en tydlig arbetsfördelning och olika kontrollmoment, t.ex. löpande avstämningar, behörighetskontroller i ADB-system, back - up rutiner, inventeringar, attest- och anslagskontroll, kontroll mot underlag etc. Rättvisande räkenskaper innebär att kommunen följer god redovisningssed.

Med *resultatorienterade kontroller* menas kontroller för att *främja organisationens effektivitet och säkerställa en ändamålsenlig verksamhet*. I en *effektiv organisation* finns tydliga och mätbara mål för verksamheten, dokumenterad ansvars- och befogenhetsfördelning, dokumenterade rutinbeskrivningar etc. En *ändamålsenlig verksamhet* kännetecknas av politiska beslut om mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat i förhållande till målen.

I kommunallagens 6 kap. § 7: definieras nämndernas ansvar för den interna kontrollen:

”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...”.

Intern kontroll är ett hjälpmedel och inte ett mål eller rutin i sig själv och behöver planeras och genomföras så att det uppfattas som en naturlig del i de olika verksamheterna. För att kunna genomföra och säkerställa en god intern kontroll är det därför nödvändigt att nämnden har dokumenterade rutiner som följs upp och revideras löpande.

### **3.2 Ansvarsfördelningen i kommunen**

Enligt de intervjuade finns det inget övergripande intern kontrollreglemente i kommunen. Därmed finns det inget policydokument som reglerar ansvarsförhållanden eller hur internkontrollarbetet ska bedrivas i kommunen. Några krav finns inte på att nämnderna ska utarbeta internkontrollplaner eller rapportera kring den interna kontrollen.

Kommunens nämnder har enligt uppgift inte årligt antagna internkontrollplaner eller rutinförteckningar där det framgår vilka rutiner/områden man bedömer vara riskfyllda och väsentliga och där kontroller skall ske.

Något systematiskt uppföljningsarbete med den interna kontrollen sker inte.

I nämndens reglemente framgår det inte att nämnden har ansvar för den interna kontrollen inom sina verksamhetsområden.

## **4 Kultur- och fritidsnämndens arbete med internkontroll**

Granskningen visar att nämnden inte har någon internkontrollplan. Förvaltningen har enligt de intervjuade de mest väsentliga rutinerna inom de olika verksamhetsområdena dokumenterade och de finns tillgängliga på kommunens intranät. Detta kan sammanställas i en för nämnden och förvaltningen sk rutinförteckning. Denna förteckning bör sedan ligga till grund för en väsentlighet och riskbedömning där olika kontrollmoment läggs in i en av nämnden antagen kontrollplan.

De intervjuade beskriver att avsaknaden av en internkontrollplan inte innebär att man saknar rutiner för att följa upp och kontrollera olika delar av verksamheten. Flertalet intervjuade anser att verksamhetsuppföljning sker löpande, att det förekommer en rad olika kontrollaktiviteter samt att man känner sig ”trygg” med verksamheten.

## 4.1 Styr- och uppföljningsmetoder

Kultur- och fritidsnämnden ansvarar för verksamhetsområden såsom

- Föreningsverksamhet/stöd
- Bibliotek
- Fritidsanläggningar
- Fritidsgård
- Kulturverksamhet för barn, ungdom och vuxna
- Turism och camping
- Konsumentinformation, handläggning lotteritillstånd etc

Enligt reglementet har nämnden till uppgift att ansvara för verkställigheten av kultur- fritids och turismverksamheten i kommunen. I den omfattning nämnden beslutar och inom ramen för anvisade medel i mål och budget svarar nämnden för ovan nämnda verksamheter.

Nämndens målstruktur är koncernmål för kommunen, fullmäktiges antagna mål för kultur- och fritidsnämnden samt delmål för respektive verksamhetsområde – verksamhetsplan. I samband med granskningen har vi tagit del av dessa underlag. De intervjuade beskriver att nämnden och förvaltningen har arbetat med att utveckla målarbetet och man bedömer att det idag finns en ”röd tråd” mellan kommunens övergripande mål och nämndens verksamhetsplaner. Man beskriver också att man behöver utveckla arbetet med att göra målen mätbara och beskriva måluppfyllelsen bättre.

De intervjuade beskriver att det som styr nämnden och förvaltningen är mål och budget, reglementen, biblioteksplan, funktionsbeskrivningar, riktlinjer och regler. Något kultur- och idrottspolitiskt program finns enligt uppgift ej.

Den återkommande uppföljningen som sker inom nämnden och förvaltningen är bl.a.

- **Månadsrapporter från verksamhetsansvariga till kultur- och fritidschef.** Där framgår en ekonomisk sammanställning/uppföljning (mall), avvikelsekommentarer bifogas.
- **Månatliga ekonomiska uppföljningar till nämnd och ks.** Verksamhetschefen sammanställer information. Nya riktlinjer gäller i kommunen om nämnden prognostiserar underskott.
- **Delårsrapport** – ekonomi samt avstämning av mål, nyckeltal, mått, vidtagna åtgärder etc.
- **Bokslut** och verksamhetsberättelse för respektive delverksamhet

Uppföljningen per verksamhetsområde tillsammans med resultat från nyckeltal, statistik mm utgör grunden för nämndens löpande uppföljning och utvärdering av sin verksamhet. Någon årlig uppföljnings/utvärderingsplan finns dock ej antagen av nämnden utan sker ”löpande” och vid behov. Nämndens politiker är inte uppdelade i s k ”kontaktpolitiker” för olika verksamhetsområden.

Förutom denna mer övergripande verksamhetsuppföljning har nämnden och förvaltningen olika rutiner, kontroller och uppföljningar mm som sker. Exempel på dessa är:

- Årliga föreningsträffar (både fritid och kultur), uppföljning av föreningsbidrag, verksamhet, uppföljning tidsfördelningsprinciper mm
- Entreprenadsamtal enligt avtal
- Träffar med föreningsråd, besöksnäringsråd
- Kontroll av ansökningar
- Enkäter, undersökningar
- Uppföljning av systematiskt arbetsmiljöarbete, tidplaner etc
- Delegationsordning och återrapportering av delegationsbeslut
- Funktionsbeskrivningar för respektive verksamhetsansvarig
- Rutiner för representation
- Rutiner för kontanthantering, inköp av varor, utanordning, löneutbetalningar etc
- Utomstående kontroller via brandskydd, arbetsmiljöverk etc.
- Diskussioner kring konkreta problem som uppstår, arbetsplatsträffar etc.
- Ärendebereidningar, kontroller av att ärendelista
- Temadagar
- Återkommande informationspunkt vid samtliga sammanträden

De intervjuade anser att de rutiner och kontroller som används i stort täcker de mest väsentliga delarna i verksamheten, men förslag lämnas också på att bättre information behöver finnas internt i förvaltningen och framförallt centrala riktlinjer och regler i kommunen. Idag anser de intervjuade att det behövs en bättre information om detta på kommunens hemsida och intranät. Andra områden som de intervjuade bedömer vara riskfyllt och väsentliga för nämnden är fastighets- samt upphandlingsfrågor. Osäkerhet råder kring framförallt ansvarsförhållanden.

Budgetrutiner, budgetuppföljning, faktureringsrutiner, lönehantering, rutiner för konstin köp mm anges fungera bra. Förvaltningen har ekonom tillgänglig som också samarbetar

med centralt ekonomikontor. Mer verksamhetsspecifika rutiner/manualer för kultur- och fritidsförvaltningens verksamheter har enligt uppgift dokumenterats och finns tillgängliga på intranätet.

#### 4.1.1 Kommentarer

Granskningen visar att kultur- och fritidsnämnden saknar en struktur för sitt arbete med intern kontroll och har ingen fastställd internkontrollplan.

Vi kan samtidigt konstatera att nämnden och förvaltningen arbetar med verksamhetsstyrning som innehåller rutiner för uppföljning som stämmer väl med kraven på en fungerande internkontroll.

Nämnden och förvaltningen bedöms ha bedrivit och utvecklat målarbetet och har en struktur för detta. På övergripande nivå finns kommunens och nämndens mål och prioriteringar och respektive verksamhetsområde har brutit ner målen i konkreta mål/aktiviteter för den egna verksamheten. Mätbarheten bör dock i vissa fall förbättras.

Vi bedömer också att det finns rutiner, rutiner för uppföljning och dokumentation som till stor del grundar för en god intern kontroll. Vi bedömer samtidigt att kontroller behöver göras för att säkerställa att detta också sker.

För att säkerställa att intern kontrollarbetet sker och för att **nämnden** ska kunna uttala sig om att en god intern kontroll finns, bedömer vi att nämnden behöver strukturera sitt arbete. Detta genom att utarbeta en internkontrollplan som omfattar olika former av *rutinorienterade* och *resultatorienterade* kontroller

Förvaltningsledningen måste också hitta arbetsformer för att utforma internkontrollplanen utifrån en bedömning av väsentlighet och risk. Vi är övertygade om att underlaget till en sådan plan finns i form av olika erfarenheter, rutiner och arbetssätt och att det därför mest är en fråga om att strukturera och dokumentera detta material.

Rapportering till nämnden om resultatet av kontrollerna samt vidtagna åtgärder bör göras årligen. Minst en gång per bör en rapportering ske med en sammanställning av genomförda kontroller kopplat till internkontrollplanen som ett särskilt ärende till nämnden.