

# Revisionsrapport

## *Reglemente för budgetansvar och intern kontroll*

Botkyrka kommun

Maj 2013  
Jan Nilsson

# ***Innehållsförteckning***

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Sammanfattande bedömning och rekommendationer .....</b>                 | <b>1</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Inledning .....</b>   | <b>2</b>  |
| 2.1.      | Bakgrund .....   | 2         |
| 2.2.      | Revisionsfråga och -kriterier .....  | 2         |
| 2.3.      | Metod och redovisning .....  | 2         |
| <b>3.</b> | <b>Granskningsresultat .....</b>   | <b>3</b>  |
| 3.1.      | Reglemente .....   | 3         |
| 3.2.      | Budgetansvar .....   | 4         |
| 3.3.      | Internbudget .....   | 5         |
| 3.4.      | Ekonomisk rapportering .....   | 6         |
| 3.5.      | Tilläggsanslag .....   | 7         |
| 3.6.      | Externa projektmedel .....   | 9         |
| 3.7.      | Dokumentation av intern kontroll .....                                     | 10        |
| <b>4.</b> | <b>Avslutande kommentarer .....</b>  | <b>12</b> |
|           | <b>Bilaga 1: Ekonomisk uppföljning och plan för intern kontroll.....</b>   | <b>13</b> |
|           | <b>Bilaga 2: Internbudget och budgetansvariga/beslutsattestanter .....</b> | <b>14</b> |
|           | <b>Bilaga 3: Tilläggsanslag.....</b>                                       | <b>15</b> |
|           | <b>Bilaga 4: Externa projektmedel.....</b>                                 | <b>16</b> |

# 1. *Sammanfattande bedömning och rekommendationer*

Kommunens revisorer utför löpande granskningar av hur nämnderna utövar den interna kontrollen. Revisorerna har utifrån aktuell revisionsplan gett PwC i uppdrag att följa upp hur den interna kontrollen fungerar. Detta utifrån fastställt reglemente för budgetansvar och intern kontroll.

Det är nämnden som ansvarar för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde, både till utformning och utförande. Kommunstyrelsen har till uppgift att främja den kommunövergripande interna kontrollen.

Följande revisionsfråga har formulerats: Är reglementet för budgetansvar och intern kontroll ändamålsenligt samt är nämndernas följsamhet till reglementet tillfredsställande?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att reglementet för budgetansvar och intern kontroll inte är i alla delar ändamålsenligt. Granskningen visar även på vissa nämnders bristande följsamhet till delar av reglementet, när det gäller:

- Frekvens i ekonomisk rapportering till nämnd
- Nämnds fastställande av internbudget
- Information till berörd nämnd om utsedda budgetansvariga och beslutsattester
- Återrapportering till nämnd kring genomförd intern kontroll
- Externa projektmedel och kommunstyrelsens medgivande

I detta sammanhang vill vi lyfta fram att ett ambitiöst utvecklingsarbete kring den interna kontrollen pågår i kommunen, vilket är positivt. Detta via kommunledningsförvaltningen översyn av reglemente och tillämpningsföreskrifter inom området samt tillskapandet av en grupp för intern kontroll bestående av en representant från varje förvaltning. De brister som aktualiserats i denna granskning föreslås hanteras inom ramen för pågående utvecklingsarbete.

Granskningen visar även på brister i följsamhet till kommunallagens regler kring medelsanvisning vid tilläggsanslag samt tillämpningen av begreppet synnerliga skäl i nuvarande reglemente.

Kommunstyrelsen är både facknämnd och styrelse, samt har i den senare rollen ett övergripande ansvar att tillse att det finns en god intern kontroll i kommunen. Detta ansvar har tagits via utarbetande och fastställande av reglemente för budgetansvar och intern kontroll samt ovan berörda utvecklingsarbete. Det är även viktigt att kommunstyrelsen föregår med gott exempel i dessa frågor som facknämnd, om man med bibehållen trovärdighet ska kunna ställa krav på övriga nämnders arbete kring intern kontroll. Mot den bakgrunden är det positivt att kunna konstatera att kommunstyrelsen utvecklat sin plan för intern kontroll 2013 och att planen numera bygger på en dokumenterad väsentlighets- och riskanalys.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Intern kontroll är ett ledningsverktyg med väsentlig betydelse för både den politiska ledningen och förvaltningarna. Kontrollsystemen bidrar till att uppnå effektivitet och säkerhet i organisationen. Den interna kontrollen består av dels redovisningskontroller, dels administrativa kontroller.

Redovisningskontroller syftar till säkerhet i system och rutiner (trygga tillgångar och förhindra att förluster uppstår) och rättvisande räkenskaper (säkerställa en riktig och fullständig redovisning). Syftet med administrativa kontroller är att befrämja effektiviteten och tillse att resurserna disponeras för uppställda mål och i enlighet med fattade beslut. Ytterligare ett syfte är att säkerställa att lagar, bestämmelser och överenskommelser efterlevs. Administrativa kontroller kan delas in i organisatoriska kontroller, som skapas genom att organisationen utformas på ett ändamålsenligt sätt samt förvaltningskontroller, som skapas genom att styr- och rapporteringssystem utformas på ett ändamålsenligt sätt.

Det är nämnden som ansvarar för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde, både till utformning och utförande. Kommunstyrelsen har till uppgift att främja den kommunövergripande interna kontrollen. Det är viktigt att den interna kontrollen utformas utifrån ett för alla nämnder gemensamt synsätt.

### **2.2. Revisionsfråga och -kriterier**

Kommunens revisorer utför löpande granskningar av hur nämnderna utövar den interna kontrollen. Revisorerna har utifrån aktuell revisionsplan gett PwC i uppdrag att granska den interna kontrollen utifrån fastställt reglemente för budgetansvar och intern kontroll.

Följande revisionsfråga har formulerats: Är reglementet för budgetansvar och intern kontroll ändamålsenligt samt är nämndernas följsamhet till reglementet tillfredsställande?

Revisionskriterier är fastställt reglemente och kommunallagens regler kring intern kontroll. Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och samtliga facknämnder.

### **2.3. Metod och redovisning**

Intervjuer har skett både på kommunlednings- och förvaltningsnivå för att kartlägga rutiner för intern kontroll och verifiera uppställda kontrollmål. Inom ramen för granskning av ansvarsutövande har nämndvisa träffar genomförts för att bl a följa upp statusen kring planer för intern kontroll samt dess återrapportering. I verifieringsfasen har vi även studerat olika typer av skriftlig dokumentation, såsom protokoll och internbudget.

Granskningsresultatet redovisas i ett kommentaravsnitt i anslutning till varje kontrollmål. Vidare finns ett avsnitt med avslutande kommentarer. I rapportens första avsnitt redovisas vår sammanfattande bedömning och rekommendationer.

## 3. Granskningsresultat

### 3.1. Reglemente

**Kontrollmål: Fastställt, aktuellt och ändamålsenligt reglemente för budgetansvar och intern kontroll.**

Verifiering har skett via intervjuer och genomgång av reglementet samt dess status och ändamålsenlighet. Detta med beaktande av den allmänna normgivning och utvecklingstendenser som finns inom området intern kontroll.

#### Kommentarer

Kommunfullmäktige fastställde ursprungligen ett reglemente för budgetansvar och intern kontroll 1999-04-29. Efter detta har reglementet reviderats vid olika tidpunkter, senast i februari 2006. Detta bl a med anledning av de förändringar som skett avseende attester vid övergången till system för skanning av fakturor.

Reglementet är inte aktuellt i alla delar eftersom det hänvisar till serviceförvaltningen som fr o m 2013 har gått upp i kommunledningsförvaltningen.

Reglementet för budgetansvar och intern kontroll tar sin utgångspunkt främst i redovisningskontrollerna och de administrativa kontrollerna<sup>1</sup> behandlas endast marginellt, vilket bedöms vara en bidragande orsak till att flera av facknämndernas planer i stor utsträckning är kameralt inriktade och inte bygger på någon dokumenterad väsentlighets- och riskanalys.

Reglementet behandlar den interna kontrollen i sex paragrafer, varav fem av dessa reglerar attester utifrån olika aspekter. I den specifika paragrafen kring intern kontroll behandlas ansvaret mellan nämnd och förvaltning. I reglementet saknas bl a direkta regler kring årliga planer för intern kontroll och dess återrapportering samt underliggande väsentlighets- och riskanalyser till planerna.

Vi kan konstatera att arbetet kring intern kontroll i huvudsak är en fristående process i kommunen, som inte är integrerat med centralt och lokalt mål- och styrsystem<sup>2</sup>. I detta sammanhang vill vi dock lyfta fram två undantag, arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden. Dessa nämnder har en god balans mellan redovisningskontroller och administrativa kontroller samt kopplat planen för intern kontroll 2012 till vision/operativa mål respektive ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

<sup>1</sup> När det gäller definitionen av de olika kontrollerna hänvisas till delavsnitt 2.1.

<sup>2</sup> Granskning av kommunens mål- och styrsystem som genomförts under 2012 och i revisionskrivelse 2012-10-09 till kommunstyrelsen framfördes behov av att se över och utveckla systemet. I detta ingår även en genomgång av gällande styrdokument, deras aktualitet samt fastställande av beslutsnivå för olika typer av styrdokument (policy fastställs av kommunfullmäktige osv). I tidigare granskningar har vi påtalat att vissa policydokument är beslutade i kommunfullmäktige, medan andra policydokument är beslutade av kommunstyrelsen (t ex säkerhetspolicy).

En tendens bland kommuner är att man utarbetar separata reglementen för attester inkl budgetansvar samt intern kontroll. Detta för att betona att den interna kontrollen avser både redovisningskontroller och administrativa kontroller. I detta sammanhang kan vidare nämnas att PwC har utarbetat en idéskrift, intern kontroll – en del av verksamhets- och ekonomistyrningen, som bygger på en modell för en helhetssyn på den intern kontrollen (avsnitt 4).

Kommunen har ett redovisningsreglemente, som efter senaste revideringen, fastställdes av fullmäktige 2010-10-28. Reglementet behandlar bl a årsredovisning/verksamhetsberättelser, delårsrapport, löpande ekonomi- och verksamhetsuppföljning samt klassificering mellan drift och investering.

I detta sammanhang vill vi även lyfta fram att ett ambitiöst utvecklingsarbete kring den interna kontrollen pågår i kommunen, vilket är positivt. Detta via kommunledningsförvaltningen översyn av reglemente och tillämpningsföreskrifter inom området samt tillskapandet av en grupp för intern kontroll bestående av en representant från varje förvaltning.

Kommunen har ett politiskt fastställt reglemente för budgetansvar och intern kontroll, men som inte i alla delar bedöms vara aktuellt och ändamålsenligt.

Vid granskningstillfället pågick en översyn av nuvarande reglemente samt i detta sammanhang hade kommunen även tagit ställning till att utarbeta separata reglementen för attester inkl budgetansvar och intern kontroll. När det gäller det senare reglementet vill vi betona vikten av att den interna kontrollen i möjligaste mån integreras med kommunens generella mål- och styrsystem. Detta för att undvika att intern kontroll blir som i dagsläget en fristående och isolerad process, utan naturlig koppling till övrig styrning och uppföljning i kommunen.

Reglerna kring budgetansvar och attester kan med fördel infogas i befintligt redovisningsreglemente, som i detta sammanhang döps om till exempelvis redovisnings- och attestreglemente. Detta för att begränsa antal styrdokument inom området.

### **3.2. Budgetansvar**

***Kontrollmål: Nämnderna håller sig kontinuerligt underrättad om såväl kostnader och intäkter som verksamhetens utveckling.***

Enligt reglementet § 2 är nämnden ansvarig för att verksamheten inom dess ansvarsområde bedrivs inom de riktlinjer och ekonomiska ramar som kommunfullmäktige beslutat. Det åligger nämnden att kontinuerligt hålla sig underrättad om såväl kostnader och intäkter som verksamhetens utveckling.

Verifiering har skett genom intervjuer och via genomgång av nämndprotokoll för 2012.

***Kontrollmål: Förvaltningschef utser budgetansvariga och beslutsattester samt informerar nämnden om detta.***

Enligt reglementet ska förvaltningschef utse budgetansvariga inom sin förvaltning. Med budgetansvar följer rätt att anskaffa varor och tjänster inom budgetram och upphandlingsbeslut. Nämnden ska informeras årligen i samband med fastställandet

av internbudget, om vilka som utsetts till budgetansvariga och beslutsattestanter (§ 3 och 10).

Verifiering har skett genom intervjuer och via genomgång av nämndprotokoll för 2011 och 2012.

### **Kommentarer**

I bilaga 1 finns en sammanställning av frekvensen i nämndernas uppföljning av ekonomin under 2012. Av sammanställningen framgår att uppföljning av ekonomin i nämnderna normalt sker mer frekvent än de två obligatoriska uppföljningstillfällena (exkl bokslut). Fem av kommunens nio facknämnder följde upp ekonomin vid fem tillfällen under 2012.

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden samt kommunstyrelsen (i egenskap av facknämnd) har endast haft en frekvens i uppföljningen under 2012 som motsvarar de två obligatoriska uppföljningstillfällena. Dessa uppföljningar är främst styrda utifrån kommunstyrelsens och fullmäktiges övergripande uppföljningsbehov. I detta sammanhang vill vi dock betona att kommunstyrelsen både har rollen av styrelse och facknämnd.

Utbildningsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har haft tre uppföljningstillfällen under 2012. Övriga nämnder har haft fem uppföljningstillfällen under 2012.

I bilaga 2 finns en sammanställning över beslut kring internbudget 2012 samt information kring budgetansvariga och beslutsattestanter. Av sammanställningen framgår att det endast är kultur- och fritidsnämnden samt kommunstyrelsen som i ärendet kring internbudget även redovisat budgetansvariga och beslutsattestanter.

Vi bedömer att frekvensen i den ekonomiska uppföljningen inte är tillräcklig för samtliga nämnder. Vidare bedömer vi att reglementet inte följs på ett tillfredsställande sätt när det gäller information till nämnderna i samband med fastställande av internbudget om utsedda budgetansvariga och attestanter.

De nämnder<sup>3</sup> som endast erhåller uppföljningar vid två eller tre tillfällen per år behöver ta ställning till behovet av en tätare uppföljning, utifrån sitt odelade ansvar för den av fullmäktige erhållna ekonomiska ramen. Vidare behöver följsamheten förbättras till reglementet när det gäller att i samband med fastställande av internbudget även informera om utsedda budgetansvariga och beslutsattestanter, vilket gäller samtliga facknämnder förutom kultur- och fritidsnämnden samt kommunstyrelsen.

### **3.3. Internbudget**

**Kontrollmål: Internbudget fastställs av nämnd.**

Enligt reglementet ska nämnden inom sitt verksamhetsområde fastställa en internbudget, som ska vara verksamhets- och ansvarsindelad (§ 3).

<sup>3</sup> Utbildningsnämnden har utifrån sitt budgetunderskott för 2012 dock redan i februari 2013 tagit beslut om uppföljning av ekonomin vid varje nämndsammanträde.

Verifiering har skett via intervjuer och genomgång av nämndprotokoll för 2011 och 2012.

### **Kommentarer**

Av bilaga 2 framgår att samtliga nämnder har behandlat internbudget för 2012, förutom utbildningsnämnden och socialnämnden.

Vi bedömer att följsamheten till reglementet inte fullt ut är tillfredsställande när det gäller nämndernas fastställande av internbudget.

Följsamheten till reglementet behöver förbättras när det gäller fastställande av internbudget, vilket gäller utbildningsnämnden och socialnämnden.

## **3.4. Ekonomisk rapportering**

**Kontrollmål: Ekonomisk rapportering sker enligt reglementet, inkl nämndernas redovisning av åtgärder för att uppnå ekonomisk balans vid befarade budgetavvikelser, redan i samband med behandling av tertialrapporter.**

Enligt reglementet (§ 2) är nämnd ansvarig för att verksamheten inom dess verksamhetsområde bedrivs inom de riktlinjer och ekonomiska ramar som fullmäktige beslutat. Det åligger nämnden att kontinuerligt hålla sig underrättad om såväl kostnader och intäkter som verksamhetens utveckling. Vid befarad budgetavvikelse ska nämnd snarast vidta de åtgärder som erfordras för att undvika överskridande av anslag.

Enligt fastställt redovisningsreglemente och anvisningar från kommunledningsförvaltningen ska nämnderna upprätta tertialrapporter per april och augusti, som sammanställs och presenteras för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i juni och oktober. Tertialrapport II utgör kommunens delårsrapport, enligt krav i kommunala redovisningslagen. Kommunledningsförvaltningen har vidare ställt krav på mer frekventa budgetuppföljningsrapporter från de olika förvaltningarna.

Verifiering har skett genom intervjuer, genomgång av nämndprotokoll samt uppföljning av tertialrapporter 2002 till 2012.

### **Kommentarer**

Samtliga förvaltningar lämnar ekonomisk och verksamhetsmässig rapportering, enligt anvisningarna, till ansvarig facknämnd/kommunstyrelse och kommunledningsförvaltningen. Huvuddelen av förvaltningarna lämnar även ekonomiska rapporter till nämnd mellan tertialrapporterna (jmf delavsnitt 3.2).

Enligt reglementet för budgetansvar och intern kontroll åligger det nämnderna att fortlöpande under året följa och analysera såväl verksamhetsutveckling som ekonomiskt utfall. Uppkomna och befarade avvikelser ska åtgärdas. Vid befarat anslagsöverskridande ska verksamheten anpassas till det ekonomiska utrymmet. Vid konflikt mellan mål och resurser sätter sålunda resurserna gränsen för måluppfyllelsen. Detta under förutsättning att gällande lagstiftning inte åsidosätts. Är förhållandena sådana att lagstiftning gör att verksamhet inte kan bedrivas inom



medgiven ram ska detta omgående anmälas till kommunstyrelsen. Innan anmälan görs ska en prövning ha skett mot övriga verksamheters resursutrymme.

Vi kan konstatera att nämnderna historiskt inte alltid har redovisat åtgärder för att uppnå ekonomisk balans i anslutning till att de behandlat tertialrapporten. Det finns exempel på att nämnder enbart lyft upp ett befarat underskott till kommunstyrelsen, som sedan gett ett uppdrag till nämnden att inkomma med en redovisning av vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppnå ekonomisk balans. Vidare har det förekommit att nämnden t ex vid behandling av tertialrapport per april gett förvaltningen i uppdrag att till nästa sammanträde ta fram en plan för en ekonomi i balans. Med en sådan hantering sker en fördröjning av processen, som minskar möjligheten att få några effekter av beslutade besparingar under innevarande budgetår.

Vi anser att nämnderna, utifrån reglementets grundläggande krav och intentioner, vid prognostiserade underskott har en skyldighet att redan i samband med behandling av tertialrapporten redovisa åtgärder för om möjligt uppnå ekonomisk balans. Om detta inte är möjligt utan att åsidosätta gällande lagstiftning är det viktigt att detta framgår på ett tydligt sätt av beslutet, t ex via begäran om tilläggsanslag. Innan tilläggsanslag begärs ska dock en prövning ha skett mot övriga verksamheters resursutrymme, dvs möjliga besparingar inom beviljad totalram för att åstadkomma ekonomisk balans (jmf delavsnitt 3.5).

Utifrån gällande tidplaner har förvaltningarna ibland lämnat sina tertialrapporter till kommunledningsförvaltningen innan de formellt nämndbehandlats, varför problem funnits kring att synkronisera prognos och eventuella åtgärdsförslag. Ett sätt att hantera detta, inom gällande tidplaner, kan vara att förvaltningarna gör årsprognosen utifrån en framskrivning och vid befarat underskott även lyfter fram tänkbara åtgärdsförslag, som nämnden tar ställning till och en bedömning av de ekonomiska effekterna görs och dokumenteras i det formella nämndbeslutet kring tertialrapporten. Detta kan senare vägas in i kommunens samlade tertialrapport, innan behandling i kommunstyrelse och fullmäktige.

Liknande synpunkter lämnades även 2006 i samband med en granskning av kommunens internredovisning och följsamheten till redovisningsreglementet.

Vi bedömer att reglementet i huvudsak följs när det gäller ekonomisk och verksamhetsmässig rapportering. De synpunkter som trots allt finns gäller frekvensen i vissa nämnders uppföljning (delavsnitt 3.2) samt i förekommande fall redovisning av åtgärder för att uppnå ekonomisk balans i anslutning till nämnds behandling av tertialrapporten.

### **3.5. Tilläggsanslag**

**Kontrollmål: Omfattning på beviljade tilläggsanslag.**

I reglementet stadgas att tilläggsanslag utöver budgeterade anslag inte beviljas under året, såvida inte synnerliga skäl föreligger (§ 2).

Verifiering har skett genom intervjuer samt via genomgång av kommunstyrelse- och fullmäktigeprotokoll 2012.

## Kommentarer

I bilaga 3 återfinns en detaljerad sammanställning av beviljade tilläggsanslag under 2012 på både driftbudgeten och investeringsbudgeten, utifrån mottagare, ändamål och objekt, belopp samt medelsanvisning.

Kommunens totala nettobudget och omfattningen av tilläggsanslag (TA) 2012 framgår av nedanstående sammanställning (belopp i mnkr).

| Typ av budget      | Budget 2012 | TA 2012 | TA % av budget | Anslag oförutsett (OF) <sup>4</sup> | TA över OF |
|--------------------|-------------|---------|----------------|-------------------------------------|------------|
| Driftbudget        | 4 208,5     | 11,0    | 0,3            | 10,6                                | 0,4        |
| Investeringsbudget | 459,6       | 94,7    | 20,6           | 44,5                                | 70,3       |

Omfattningen av tilläggsanslag på driftbudgeten är låg (0,3 %). Tilläggsanslag har dock beviljats med 0,4 mnkr utöver det anslag för oförutsedda behov som fastställts i budget 2012. För de senare tilläggsanslagen under 2012 är alltså medelsanvisningen inte korrekt, dvs att finansiering sker via anslag för oförutsett.

Omfattningen av tilläggsanslag på investeringsbudgeten är däremot hög, vilket visar att denna hantering inte präglas av samma restriktivitet som den på driftbudgeten. Vi kan dock konstatera att ett antal av tilläggsanslagen avser exploateringsprojekt som finansieras via exploateringsintäkter och andra reglering via avtal. Detta framgår inte alltid på ett tydligt sätt av protokollet. Om hänsyn tas till dessa exploateringsprojekt sjunker omfattningen av tilläggsanslag till 76,7 mnkr.

Av kommunallagen (KL) 8 kap 12 § framgår att om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår, ska beslutet innefatta också en anvisning om hur utgiften ska finansieras. Av totalt 30 beviljade tilläggsanslagen under 2012 saknade tre helt eller delvis medelsanvisning (10,0 %). Det är kommunstyrelsen, som beredande organ, som har ansvar för att samtliga tilläggsanslag som förs upp till fullmäktige har medelsanvisning.

I redovisningsreglementet används begreppet *synnerliga skäl*, som är ett i svensk lagtext vanligt förekommande uttryck som innebär att lagstiftaren ger domstolen möjlighet att frångå en huvudregel, om det finns ovanliga och särskilt beaktansvärda omständigheter som talar för det. Vad som enligt en viss bestämmelse ska räknas som synnerliga skäl framgår ofta av lagens förarbete.

Vi bedömer att reglementet inte i alla delar följs när det gäller synnerliga skäl för att bevilja tilläggsanslag. Vidare anges inte medelsanvisning för alla tilläggsanslag, enligt kommunallagens regler och otydlighet finns i vissa beslut om det rent faktisk är ett tilläggsanslag eller inte.

<sup>4</sup> Anslag för kommunstyrelsens och fullmäktiges oförutsedda behov. Tilläggsanslag utöver detta finansieras via ökad upplåning m m.

Det behöver säkerställas att kommunallagens regler kring medelsanvisning följs samt att protokollen blir tydligare kring tilläggsanslag. Vid revidering av reglementet bör ställningstagande ske till det lämpliga att använda begreppet synnerliga skäl, eftersom det är så starkt förknippat med lagstiftning.

### 3.6. Externa projektmedel

**Kontrollmål: Kommunstyrelsens medgivande vid ansökan om projektmedel över 10 basbelopp.**

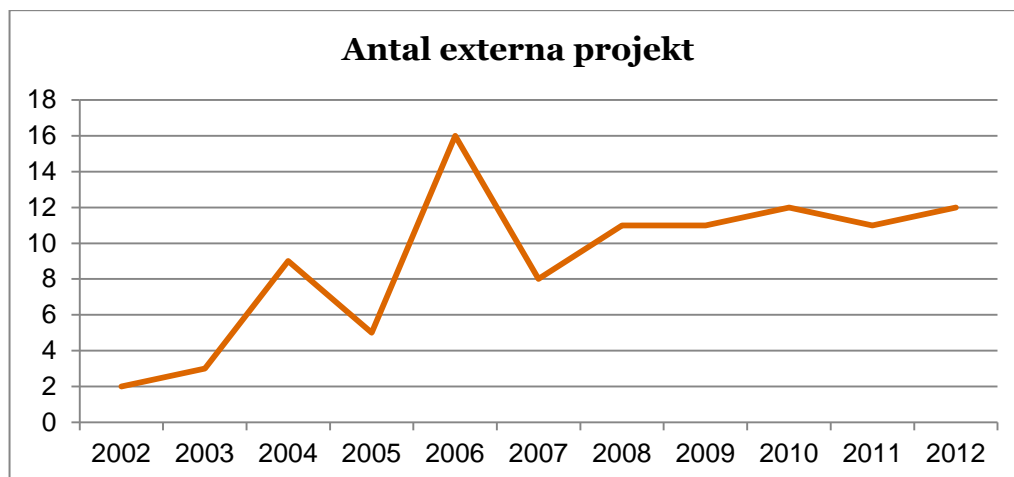
I reglementet (§ 2) stadgas att vid ansökan om externa projektmedel över 10 basbelopp (445 tkr per 2012) ska kommunstyrelsens medgivande inhämtas. Till kommunstyrelsen ska lämnas en redogörelse över innehållet i projektet och eventuella krav på kommunal insats (medfinansiering).

Verifiering har skett genom intervjuer och via genomgång av kommunstyrelseprotokoll 2006 till 2012. Uppföljning har även skett av tidigare genomförd granskning som avsåg perioden 2002 till 2005.

#### Kommentarer

Tidigare granskning, som genomfördes 2005, visade att kunskapen om reglementets krav kring externa projektmedel var bristfällig på förvaltningarna, vilket resulterade i felaktig beslutsgång. Uppföljande granskning visar att berörda fackförvaltningarna gjort en översyn av beslutsgång, diarieföring, kontering och särredovisning av externa projekt. Kommunledningsförvaltningen har även tagit fram en rutinbeskrivning av hur projektarbete ska bedrivas i kommunen, i form av en projektmall.

Nedan redovisas antalet externa projekt som förts upp för kommunstyrelsens godkännande under perioden 2002 till 2012.



Av sammanställningen framgår att antalet projekt som redovisats till kommunstyrelsen ökat kraftigt under 2006, dvs efter vår granskning under 2005. Under perioden 2009 till 2012 har 44 projekt förts upp till kommunstyrelsens godkännande, vilket kan jämföras med tidigare granskad period 2001 till 2005 då endast 19 projekt fördes upp till kommunstyrelsens godkännande.

I bilaga 4 redovisas en detaljsammanställning över antal externa projekt som respektive nämnd/förvaltning lyft upp till kommunstyrelsen för godkännande under perioden 2002 till 2012. Av sammanställningen framgår att antalet projekt per nämnd/förvaltning varierat kraftigt under granskad period, från 46 (socialnämnd/förvaltning) till tre (utbildningsnämnd/förvaltning).

Vi bedömer att reglementet numera i stort följs på ett tillfredsställande sätt när det gäller förvaltningarnas/nämndernas ansökan om externa projektmedel över fastställd beloppsgräns och kravet på kommunstyrelsens godkännande av dessa. Utbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden behöver dock kvalitetssära sina beslutsrutiner inom området. Detta i och med att under den senaste femårsperioden har utbildningsnämnden inte lyft upp något projekt till kommunstyrelsen samt under samma tidsperiod har vård- och omsorgsnämnden endast lyft upp tre projekt till kommunstyrelsen.

I samband med revidering av reglementet bör ställningstagande ske kring behovet av att höja beloppsgränsen för kommunstyrelsens godkännande av externa projektmedel, utifrån vad som är ekonomiskt väsentliga projekt för styrelsen att ta ställning till. Externa projekt under fastställd beloppsgräns hanteras självständigt av respektive nämnd.

### **3.7. Dokumentation av intern kontroll**

#### **Kontrollmål: Status på dokumentation av intern kontroll.**

I reglementet § 4 framgår bl a att nämnden ansvarar för utformning och utförande av den interna kontrollen. Förvaltningschefen ansvarar för att initiativ tas för att åstadkomma och upprätthålla en god intern kontroll.

Utformningen av den interna kontrollen ska vidare ske utifrån respektive nämnds behov och förutsättningar. I den interna kontrollen ingår att:

- Fastställa en tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning, som t ex delegationsförteckningar och budgetansvar samt ange i vilken omfattning anmälan om utövad delegation ska ske.
- Utforma nämndens interna ekonomisystem, dvs system och rutiner för verksamhetsplanering, budgetering, budgetuppföljning och redovisning inom de övergripande riktlinjer för redovisning m m som finns. I detta ingår bl a att fastställa och rapportera in internbudget i redovisningssystemet, göra regelbundna uppföljningar av ekonomi- och verksamhetsutfall samt att göra avstämningar av nämndens tillgångs- och skuldkonton.
- Göra stickprovskontroller av inköpsverksamheten, lönerapporteringen och debiteringsverksamheten.
- Fastställa rutiner för attest av ekonomiska rutiner.
- Personalen känner till och följer de lagar och regler som berör deras respektive verksamhetsområde.

I samband med granskningen av ansvarsutövande, under mars månad, träffar de förtroendevalda revisorerna företrädare för samtliga facknämnder och förvaltningar. I detta sammanhang diskuteras bl a verksamhetsberättelse, mål- och kvalitetsarbete samt plan för intern kontroll och dess återrapportering. Under

april månad sammanträffar de förtroendevalda revisorerna med kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges presidium (inkl tjänstemannaledningen), för att diskutera årsredovisning, ansvarsutövande och övriga aktuella frågor.

Verifiering har skett dels genom intervjuer med verksamhetsansvariga, dels genom granskning av planer för intern kontroll och nämndprotokoll 2012 och 2013.

### **Kommentarer**

För att ge den interna kontrollen en struktur är det viktigt att samtliga nämnder fastställer en årlig plan för den interna kontrollen samt i detta sammanhang tar ställning till bl a kontrollåtgärder, ansvar och återrapportering. Detta utifrån vad som indirekt framgår av reglementet för budgetansvar och intern kontroll (§ 4) och kommentarerna i anslutning till denna paragraf.

Av bilaga 1 framgår att samtliga nämnder har fastställt en plan för intern kontroll 2012, vilka nämndbehandlades under första kvartalet 2012 förutom arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden som inte fastställde sin plan förrän i augusti 2012. Planen för 2013 har dock fastställts av nämnden i februari 2013.

I bilaga 1 redovisas även hur fastställda planer för intern kontroll 2012 har återrapporterats. Av redovisningen framgår att vid granskningstillfället hade ännu ingen återrapportering skett till miljö- och hälsoskyddsnämnden, tekniska nämnden samt samhällsbyggnadsnämnden. Dessa tre nämnder har dock tidigare år fått en återrapportering av genomförd plan under första kvartalet. Övriga nämnder har fått en återrapportering i verksamhetsberättelsen alternativt i ett särskilt ärende under första kvartalet 2013.

Analogt med ovanstående har heller ännu ingen plan för intern kontroll 2013 fastställts av miljö- och hälsoskyddsnämnden, tekniska nämnden samt samhällsbyggnadsnämnden.

Vi bedömer att nämnder och förvaltningar i stor utsträckning följer reglementet när det gäller planer för intern kontroll. I detta sammanhang är det viktigt att betona vikten av att den interna kontrollen genomförs i sin helhet och i så god tid att formell återrapportering kan ske senast i samband med nämndens behandling av verksamhetsberättelsen och det årliga sammanträffandet kring ansvarsutövandet.

Kommunstyrelsen är både facknämnd och styrelse, samt har i den senare rollen ett övergripande ansvar att tillse att det finns en god intern kontroll i kommunen. Detta ansvar har tagits via utarbetande och fastställande av reglemente för budgetansvar och intern kontroll samt tidigare berört utvecklingsarbete. Det är även viktigt att kommunstyrelsen föregår med gott exempel i dessa frågor som facknämnd, om man med bibehållen trovärdighet ska kunna ställa krav på övriga nämnders arbete kring intern kontroll. Mot den bakgrunden är det positivt att kunna konstatera att kommunstyrelsen utvecklat sin plan för intern kontroll 2013 och att planen numera bygger på en dokumenterad väsentlighets- och riskanalys.

## 4. *Avslutande kommentarer*

I vår skrift Intern kontroll – En del av verksamhets- och ekonomistyrning styrning<sup>5</sup> anges bland annat följande framgångsfaktorer när det gäller arbetet med intern kontroll:

1. En genomtänkt riskkartläggningsprocess samt väsentlighets- och riskbedömning
2. Ett vidgat perspektiv på intern kontroll
3. Få med politikerna ”på tåget”
4. Inkludera andra än ekonomer
5. Beakta teknikens möjligheter
6. Information och utbildning
7. Översyn av policydokument och regler
8. Hitta en bra struktur för återrapportering

De utvecklingsområden som vi identifierat utifrån genomförd granskning gäller främst punkt 1, 2, 6 och 7. Vi kan dock konstatera att kommunledningsförvaltningen redan tagit initiativ till att tillskapa ändamålsenliga grundförutsättningar kring intern kontroll, via pågående översyn av policydokument och tillämpningsföreskrifter.

Avslutningsvis kan vi konstatera att kommunfullmäktige 2012-12-13 fastställt en ny upphandlings- och inköspolicy med nedanstående skrivning kring intern kontroll:

*”Upphandlingar och upphandlingskontrakt (avtal) ska aktivt följas upp, såväl inom verksamheter som övergripande på koncernnivå, avseende ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts på varan/tjänsten och leverantören vid upphandlingstillfället. En internkontrollplan fastställs årligen av kommunstyrelsen i samband med att avrapportering av genomförd internkontroll sker”.*

2013-05-10

Jan Nilsson  
Projektledare/uppdragsansvarig

---

<sup>5</sup> Utgiven av PwC. Författare: Anders Haglund, Jan Sturesson och Roland Svensson.

## ***Bilaga 1: Ekonomisk uppföljning och plan för intern kontroll***

### **Frekvens i ekonomisk uppföljning 2012 till ansvarig nämnd (inkl de två obligatoriska tertialuppföljningarna)**

| <b>Nämnd</b>         | <b>MoH</b> | <b>Avux</b> | <b>UN</b> | <b>Soc</b> | <b>TN</b> | <b>SBN</b> | <b>VoO</b> | <b>KoF</b> | <b>KS</b> |
|----------------------|------------|-------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|-----------|
| Uppföljningsfrekvens | 2          | 5           | 3         | 5          | 5         | 5          | 5          | 3          | 2         |

### **Fastställande av plan för intern kontroll 2012 och dess återrapportering till ansvarig nämnd**

| <b>Nämnd</b>                | <b>MoH</b> | <b>Avux</b> | <b>UN</b> | <b>Soc</b> | <b>TN</b> | <b>SBN</b> | <b>VoO</b> | <b>KoF</b> | <b>KS</b> |
|-----------------------------|------------|-------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|-----------|
| Fastställande av plan       | 201201     | 201208      | 201202    | 201201     | 201202    | 201202     | 201202     | 201203     | 201202    |
| Återrapportering av plan a) | 201305     | 201302      | 201303    | 201303     | 201305    | 201305     | 201303     | 201303     | 201304    |
| Form av rapportering b)     | Separat    | Separat     | I VB      | Separat    | Separat   | Separat    | Separat    | Separat    | I VB      |

a) Rapportering behöver ske senast i mars månad, eftersom de nämndvisa träffarna kring ansvarsutövande sker under denna månad. När det gäller MoH, TN och SBN har planen för intern kontroll för 2012 inte genomförts i alla delar.

b) Rapportering i form av separat ärende eller redovisning i verksamhetsberättelse (VB).

## ***Bilaga 2: Internbudget och budgetansvariga/beslutsattester***

### **Fastställelse av internbudget samt budgetansvariga och beslutsattester 2012**

| <b>Nämnd</b>              | <b>MoH</b> | <b>Avux</b> | <b>UN</b> | <b>Soc</b> | <b>TN</b>  | <b>SBN</b> | <b>VoO</b> | <b>KoF</b> | <b>KS</b>  |
|---------------------------|------------|-------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Internbudget              | Ja, jan 12 | Ja, apr 12  | Nej       | Nej        | Ja, feb 12 | Ja, feb 12 | Ja, dec 11 | Ja, feb 12 | Ja, jan 12 |
| Integrerat nämndärende a) | Nej        | Nej         | –         | –          | Nej        | Nej        | Nej        | Ja         | Ja         |

a) Om internbudget samt information om budgetansvariga och beslutsattester har redovisats som ett integrerat ärende.



## Bilaga 3: Tilläggsanslag

### Sammanställning avseende 2012 på driftbudget (DB) och investeringsbudget (IB)

| Datum    | Mottagare                | Ändamål/objekt etc           | DB tkr        | IB tkr        | MA |
|----------|--------------------------|------------------------------|---------------|---------------|----|
| KS 9/1   | KLF                      | Earth Hour 2012              | 200           |               | OF |
| KS 9/1   | KLF                      | Kagghamra m m detaljplan     | 500           |               | OF |
| KS 5/3   | Tullinge OK              | Orientering 25-manna         | 300           |               | OF |
| KS 10/4  | Kungl Konsthögskolan     | Campus Fittja                | 150           |               | OF |
| KF 29/3  | Samliga pol organ        | Papperslös nämndadm          | 2 102         |               | TA |
| KF 29/3  | ABF Botkyrka/Salem       | Eftermiddagsverksamhet       | 683           |               | OF |
| KS 7/5   | KoF                      | Proj Alby skriver            | 150           |               | OF |
| KS 7/5   | Antidiskrimineringsbyrån | Verksamhetsstöd              | 300           |               |    |
| KF 31/5  | Södertörns HV-gymn       | Fastighet och inventarier    |               | 15 000        | ÖU |
| KF 31/5  | KoF och TN               | Avtal grundbidr/investering  | 400           | 2 000         | OF |
| KS 4/6   | KLF                      | Proj.org familjepark Hågelby | 750           |               | OF |
| KS 4/6   | KLF                      | Proj.Ski Center Sthlm        | 200           |               | OF |
| KF 14/6  | SBN                      | Detaljplan Hågelby fam.park  |               | 16 180        | DV |
| KF 14/6  | SBN                      | Planuppdrag Tumba C          |               | 1 000         | _  |
| KF 14/6  | TN                       | Tumba äldrebo brandskydd     |               | 3 000         | ÖU |
| KF 14/6  | TN                       | Utbyggn väg Tullinge         |               | 4 000         | OF |
| KF 14/6  | SBN                      | Rikssten detaljplan          |               | 5 054         | _  |
| KF 14/6  | SBN                      | Detaljplan villor på vatten  |               | 800           | EI |
| KF 14/6  | KoF                      | Musikhuset Norsborg          | 240           |               | OF |
| KF 14/6  | KLF                      | Ombyggn plan 2 i k-huset     |               | 4 400         | OF |
| KF 14/6  | Folkets Hus              | Digital filmprojektor        | 200           |               | OF |
| KF 14/6  | KLF                      | Stimulans av miljöfordon     | 800           |               | OF |
| KF 14/6  | KLF                      | Delt i Almedalsveckan        | 200           |               | OF |
| KF 14/6  | UN                       | Finansiering av lärarlyftet  | 1 500         |               | OF |
| KF 14/6  | KLF                      | Idéhus/kulturhus             | 1 500         |               | OF |
| KF 14/6  | Botkyrka ridsällskap     | Ombyggnad av stall           | 700           |               | OF |
| KF 14/6  | Fören Alby folkhögskola  | Medlemsinsats                | 60            |               | OF |
| KF 14/6  | TN                       | Ombygg Nyängsgården          |               | 5 000         | ÖU |
| KS 8/10  | KLF                      | Unescorapport                | 70            |               | OF |
| KF 25/10 | TN                       | Förskola Vreta gård          |               | 6 000         | ÖU |
| KF 25/10 | TN                       | Boxningslok Botkyrkahallen   |               | 2 300         | ÖU |
| KF 25/10 | TN                       | Tumba äldreboende            |               | 30 000        | ÖU |
|          | <b>Summa</b>             |                              | <b>11 005</b> | <b>94 734</b> |    |

Förkortningar: OF = anslag för oförutsett, SÅ = anslag för särskilda ändamål, MA = medelsanvisning, ÖU = ökad upplåning, DV= delvis avsaknad av medelsanvisning och EI = exploateringsintäkter.

## ***Bilaga 4: Externa projektmedel***

### **Antal ärenden i kommunstyrelsen kring medgivande om att ta mot externa projektmedel**

| <b>Förvaltning</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>Totalt</b> |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Soc                | 0           | 2           | 3           | 4           | 5           | 5           | 6           | 5           | 7           | 5           | 4           | 46            |
| UoA/Avux           | 0           | 0           | 2           | 1           | 4           | 0           | 1           | 4           | 1           | 4           | 1           | 18            |
| SBF                | 0           | 0           | 2           | 0           | 1           | 0           | 0           | 0           | 1           | 0           | 1           | 5             |
| KoF                | 0           | 1           | 1           | 0           | 1           | 2           | 1           | 0           | 3           | 2           | 4           | 15            |
| KLF                | 2           | 0           | 1           | 0           | 2           | 0           | 2           | 2           | 0           | 0           | 0           | 9             |
| VoO                | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 1           | 1           | 0           | 0           | 0           | 2           | 4             |
| BoU/UF             | 0           | 0           | 0           | 0           | 3           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 3             |
| <b>Totalt</b>      | <b>2</b>    | <b>3</b>    | <b>9</b>    | <b>5</b>    | <b>16</b>   | <b>8</b>    | <b>11</b>   | <b>11</b>   | <b>12</b>   | <b>11</b>   | <b>12</b>   | <b>100</b>    |

Notering: I ovanstående tabell redovisas förvaltning genom förkortningar och för arbetsmarknads- och utbildningssektorn både tidigare och nuvarande förvaltningsbenämning. Detta eftersom uppgifterna omfattar perioden 2002 till 2012.