

Helsingborgs stad

Granskning av den interna kontrollen i sex av stadens nämnder



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
3. Revisionskriterier	4
3.1. Kommunallagen	4
3.2. Reglemente för intern kontroll för Helsingborgs stad	4
3.3. COSO-modellen.....	4
4. Granskningsresultat	5
4.1. Stadsbyggnadsnämnden.....	8
4.2. Fastighetsnämnden.....	11
4.3. Vård- och Omsorgsnämnden	14
4.4. Idrotts- och fritidsnämnden	18
4.5. Kulturnämnden.....	22
4.6. Arbetsmarknadsnämnden	25
5. Sammanfattande bedömning	29
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>31</i>
<i>Bilaga 2, COSO modellen.....</i>	<i>32</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Helsingborgs stad granskat den interna kontrollen av utbetalningar till externa mottagare i sex nämnder. Granskning har skett av stadsbyggnadsnämnden, fastighetsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, idrott- och fritidsnämnden, kulturnämnden och arbetsmarknadsnämnden.

Vår sammanfattande bedömning är att den interna kontrollen för de granskade nämnderna synes fungera tillfredsställande avseende utbetalningar till externa mottagare. Dock har vi funnit vissa områden där det finns potential att utveckla arbetet.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Inledningsvis bedömer vi att ekonomisystemets attestrutiner m.m. är tillfredsställande. Vår uppfattning är också att det finns en tillräcklig insyn i de kärnprocesser som vi granskat genom stickprov i de olika nämnderna.
- ▶ Vi bedömer att stadens system för internkontroll fungerar i stort sett tillfredsställande. Det finns en tydlig struktur för den interna kontrollen, gemensamma bedömningsgrunder och en uttalad återrapporteringsprocess. Riskbedömningsfasen bedömer vi emellertid behöver utvecklas. Nämndernas risk- och väsentlighetsanalyser tar främst utgångspunkt i att bedöma de kontrollmoment som ingår i planen. Enligt vår bedömning skulle en s.k. bruttorisklista till grund för internkontrollplanen vara mer ändamålsenlig eftersom fler risker i verksamheten skulle analyserats. Det skulle dessutom bli en tydligare koppling mellan hög risk och kontrollplanens moment och åtgärder.
- ▶ Det finns enligt vår bedömning en uppföljning av verksamhet på entreprenad och föreningsbidrag m.m. Dokumentationen av uppföljning och genomförda kontroller behöver dock stärkas. I flera fall är det svårt att bedöma kontrollaktiviteterna eftersom erforderlig dokumentation saknas eller är bristfällig.
- ▶ Vi bedömer att ansvariga nämnder bör säkerställa att också tjänstemannaorganisationen har adekvata riktlinjer för eventuella jävsituationer samt att reglerna efterlevs.
- ▶ Avseende kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden bedömer vi att nämnderna kan förbättra den interna kontrollen genom att föreningar som erhåller olika typer av bidrag från kommunen kan komplettera sin redovisning av hur bidraget använts med ett revisorsintyg.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi att:

- ▶ Ansvariga nämnder behöver säkerställa att en bruttorisklista tas fram inför det fortsatta arbetet med de interna kontrollplanerna.
 - I arbetet med riskanalysen följa vedertagen metodik.
- ▶ Ansvariga nämnder måste säkerställa att en tillräcklig dokumentation av uppföljningsmöten m.m. upprättas i syfte att ytterligare utveckla arbetet och effektivisera kontroller m.m.
- ▶ Ansvariga nämnder bör säkerställa att tjänstemannaorganisationen har riktlinjer för hur eventuella jävssituationer ska hanteras.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna har i sin revisionsplan för 2016 beslutat att göra en granskning av intern kontroll och riskanalys på ett antal av stadens nämnder. Intern kontroll omfattar bland annat rutiner, processer och organisation som ska bidra till att verksamheten uppnår sina mål så kostnadseffektivt som möjligt, att tillgångar skyddas och att oönskade händelser och effekter undviks. I intern kontroll arbetet samverkar ledning och övrig personal. Kommunallagen anger att nämnderna skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt i enlighet med de föreskrifter som gäller i övrigt. Nämnderna ska vidare se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. En central del i arbetet med intern kontroll är riskbedömning och riskhantering. En grundläggande risk- och väsentlighetsanalys ska göras av respektive nämnd för att kartlägga väsentliga processer, rutiner och system och för att se vilka sårbarheter som finns.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva hur ett utvalt antal nämnder arbetar med den interna kontrollen. Granskningen kommer särskilt att fokusera på intern kontroll inom funktioner där det gäller utbetalning av kommunala medel till externa mottagare.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur är riskanalysen uppbyggd och är den ändamålsenlig?
- ▶ Vilka former av transaktioner finns på respektive nämnd där staden betalar ut medel till externa mottagare?
- ▶ Vilka belopp utbetalas till externa mottagare från respektive nämnd?
- ▶ Vilka kontrollfunktioner finns på respektive nämnd för att försäkra sig om att hanteringen av utbetalningar till externa mottagare sker på rätt sätt, och är dessa tillräckliga?
- ▶ Vilken uppföljning gör respektive nämnd av avtal och överenskommelser för att säkerställa att rätt kvantitet och kvalitet erhålls, och är uppföljningen ändamålsenlig?
- ▶ Vad finns för intern kontroll arbete gentemot externa mottagare, hur är arbetet organiserat och är dessa resurser tillräckliga?

Granskningen avgränsar sig till den interna kontrollen vid stadsbyggnadsnämnden, fastighetsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, idrott- och fritidsnämnden, kulturnämnden och arbetsmarknadsnämnden.

2.3. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Intervjuer har skett med förvaltningschefer och ansvariga för intern kontroll på respektive nämnd. Ett stickprov bestående av två till tre utbetalningar har granskats för respektive nämnd. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten.

3. Revisionskriterier

3.1. Kommunallagen

Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 1 § kommunallagen (KL) leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Av 6 kap. 2 § KL framgår att styrelsen uppmärksamt ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs. I 4 § samma kapitel finns bestämmelser som anger styrelsens åtaganden att bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige. Vidare ska styrelsen verkställa fullmäktiges beslut och i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

Av 6 kap. 7 § KL framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som beslutats av fullmäktige samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Således stadgas att nämnderna har till uppgift att genomföra alla de beslut som fattas i kommunfullmäktige. Nämnderna skall också tillse att internkontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

3.2. Reglemente för intern kontroll för Helsingborgs stad

Stadens reglemente är antaget av kommunfullmäktige 1996 och anger hur staden ska organisera arbetet med intern kontroll. Bland annat anges att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. Vidare framgår att omfattningen av den interna kontrollen ska bedömas utifrån risk och väsentlighet.

Avseende nämnderna anges att de har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden ska tillse att

- en organisation upprättas för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde
- regler och anvisningar antas för den interna kontrollen

Av kommentaren till paragrafen om nämndernas ansvar framgår att i detta ansvar ligger att med utgångspunkt från den övergripande interna kontrollorganisation, som fullmäktige har beslutat om, utforma en lokal organisation anpassad till respektive nämnds organisationsutformning. Vidare måste lokala regler och anvisningar för den interna kontrollen utformas. Dessa regler och anvisningar ska dokumenteras och antas av nämnden.

Förvaltningschefen är skyldig att löpande rapportera till nämnden om hur den interna kontrollen fungerar.

3.3. COSO-modellen

Den internationellt mest vedertagna metoden för att utveckla den interna styrningen och kontrollen är den s.k. COSO-modellen¹. Denna beskrivs i bilaga 2.

¹ COSO: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

4. Granskningsresultat

Nedan följer en översiktlig sammanställning över de granskade nämndernas kostnader för externa leverantörer under 2015. En avgränsning har skett gentemot kostnader som är hänförliga från leverantörer av varor och tjänster som inte betraktas som kommunal verksamhet på entreprenad eller motsvarande. Dessa leverantörskostnader ingår inte i uppgifterna nedan.

	Verksamhet på entreprenad	Föreningsbidrag	Individbidrag och försörjningsstöd	Övrigt	Summa medel till externa leverantörer	Nämndens totala kostnader	Andel i procent
Stadsbyggnadsnämnden	357 644 239	338 342	-	930 778	358 913 359	777 578 000	46%
Fastighetsnämnden	18 412 777	-	-	-	18 412 777	601 267 000	3%
Vård- och omsorgsnämnden	290 309 116	5 444 148	11 988 796	-	307 742 060	1 539 181 000	20%
Idrott- och fritidsnämnden	53 924 000	18 157 000	-	1 509 000	73 590 000	248 832 000	30%
Kulturnämnden	-	10 227 000	60 000	-	10 287 000	206 366 000	5%
Arbetsmarknadsnämnden	90 952 926	1 143 978	206 967 220	852 098	299 916 222	571 335 403	52%

Den i särklass största posten är kommunal verksamhet på entreprenad. Sammantaget för de sex granskade nämnderna inhandlas kommunal verksamhet på entreprenad för ca 820 miljoner kronor, vilket motsvarar drygt 20 procent av nämndernas totala kostnader. Individbidrag och försörjningsbidrag uppgår till knappt 220 miljoner kronor, främst är dessa kostnader hänförliga till försörjningsstöd inom arbetsmarknadsnämnden.

Under respektive nämnd redovisas posten verksamhet på entreprenad mer i detalj.

Gemensamma utgångspunkter och generella iakttagelser

Några generella iakttagelser som gäller samtliga nämnder/förvaltningar redovisas här. Främst avser detta de interna kontrollerna i utbetalningsprocessen, kopplade till ekonomisystemet.

Nya leverantörer som läggs in i fakturahanteringssystemet måste alltid godkännas av ytterligare en person innan leverantören kan användas. Godkännande av nya leverantörer sker på kommunens centrala ekonomiavdelning. Samtliga leverantörsfakturor skall alltid attesteras av minst två personer, detta är en inbyggd kontroll i systemet. I systemet finns ett inbyggt organisationsträd som i grunden styr attestbehörigheterna. Utsedda personer på respektive förvaltnings ekonomiavdelning har möjlighet att i systemet ändra attestbehörigheterna, samtliga justeringar loggas och det är möjligt att i efterhand gå tillbaka och kontrollera. I systemet finns även bakomliggande inbyggda kontroller av fakturor exempelvis kontrolleras historiskt betalningsmönster, fakturor på höga belopp, dubbelbetalningar mm. Systemet signalerar om någon faktura anses vara avvikande och uppföljning görs då av ansvarig.

I flertalet av de granskade nämnderna gäller att uppföljningen av ingångna avtal dokumenteras bristfälligt. Uppföljningsmöten sker med viss regelbundenhet men vilka kontroller och avstämningar som görs i samband med uppföljningsmötena framgår i flera fall inte. Användningen av mallar och checklistor för avstämningar används i flera fall inte heller.

Jävsregler finns i samtliga granskade nämnders reglementen. Jävsreglerna gäller enbart förtroendevalda politiker i nämnden. Jävsregler för tjänstemän finns, vad vi kan erfara, inte. Kommunallagens bestämmelser i 6 kap. angående jäv gäller givetvis.

Nämndernas internkontrollarbete sker utifrån gemensamma utgångspunkter. Årligen fastställer berörd nämnd en plan för internkontrollarbetet. Av planen framgår för varje kontrollmoment vilken process eller rutin som avses, mer specifikt vad som ska granskas, hur och när granskning ska ske, vem som utför granskningen och vilken prioritet som har givits åt kontrollmomentet. De olika kontrollmomenten delas in i de fyra kategorierna: administration, ekonomi, personal och verksamhet.

Under kontrollåret och i enlighet med planen sker uppföljningen av de kontrollmoment som nämnden beslutat om. Resultatet av uppföljningen presenteras i en uppföljningsrapport som nämnden beslutar om och som sedermera publiceras i en stadsövergripande uppföljningsrapport. Resultatet av kontrollmomenten bedöms utifrån dess påverkan på inblandade aktörer (invånare, företag, personal m.m.). Resultatet redovisas i de fem stegen: oväsentlig, försumbar, lindrig, kännbar och allvarlig.

Enligt stadens anvisningar ska kontrollmomentets prioritet anges på en skala mellan 1 och 16, där 16 betyder högst prioritet. Siffran anger hur högt prioriterad en frågeställning är att granska, till grund ska en risk- och väsentlighetsanalys göras inför internkontrollarbetet. Vi har från granskade förvaltningar efterfrågat en bruttorisklista som skulle kunna utgöra en sådan grund för arbetet med inte i något fall fått in ett sådant material.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett par risk- och väsentlighetsanalyser genomförda från 2013 till 2016. I dessa analyseras risken utifrån sannolikhet och konsekvens, men främst för de kontrollmoment som ingår i kontrollplanen. En bruttorisklista, dvs en lista som inkluderar alla organisationens större risker har vi inte tagit del av. En sådan bruttorisklista blir resultatet om en nämnd/förvaltning genomför en risk- och väsentlighetsanalys enligt vedertagen metod (ex. COSO). En sådan lista kan också användas för att byta kontrollmoment om resultatet av vissa moment inte tyder på mer betydande avvikelser.

Bedömning

Ekonomisystemets attestrutiner m.m. bedömer vi vara tillfredsställande. Det finns också en tillräcklig insyn i de kärnprocesser som vi granskat genom stickprov i de olika nämnderna. Det finns dock anledning att generellt stärka dokumentationen vid kontroller och uppföljningar av avtal m.m. Vidare är det vår bedömning att nämnden bör säkerställa att även tjänstemannaorganisationen har adekvata riktlinjer för eventuella jävsituationer samt att reglerna efterlevs. Även om kommunallagens krav gäller oavsett visar nämnden med interna riktlinjer att frågan är prioriterad, vidare är det lättare att kommunicera interna riktlinjer än lagstiftning.

Vad gäller stadens system för internkontroll bedöms detta fungera i stort sett tillfredsställande. Det finns en tydlig struktur för den interna kontrollen, gemensamma bedömningsgrunder och en uttalad återrapporteringsprocess. Det område som vi bedömer behöver utvecklas är riskbedömningsfasen. Ansvariga nämnder behöver säkerställa att en

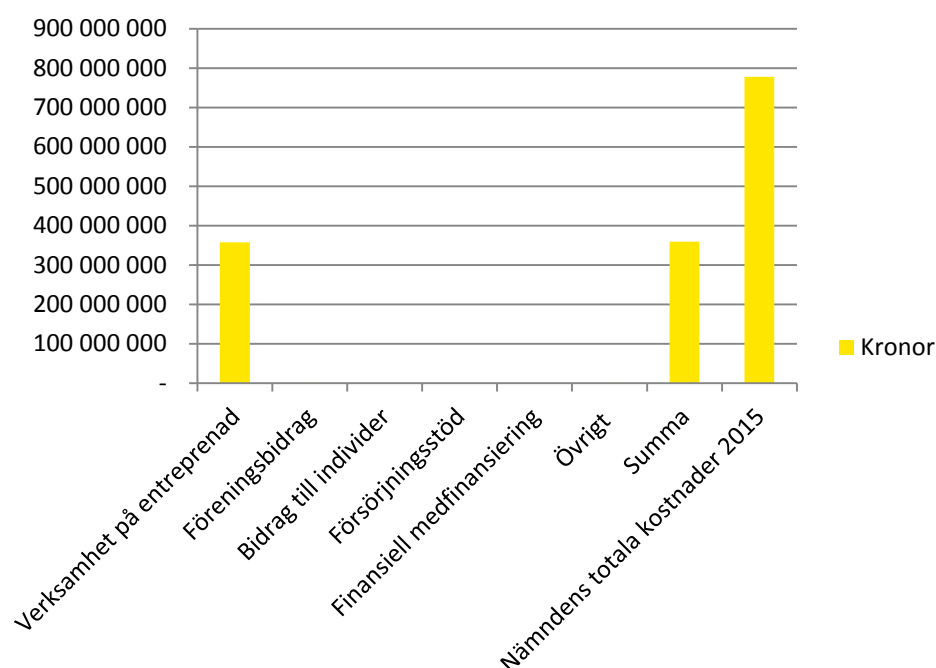
brutorisklista tas fram inför det fortsatta arbetet med kontrollplanerna. Arbetet bör inkludera flera funktioner inom förvaltning och även nämnd. Riskbedömningen bör beakta ekonomiska, verksamhetsmässiga, legala och förtroendemässiga risker. Risken för oegentligheter och IT-relaterade risker framhävs av COSO som betydelsefulla att beakta.

4.1. Stadsbyggnadsnämnden

4.1.1. Iakttagelser

4.1.1.1 Nämndens utbetalningar till externa mottagare

Av totala kostnader om 778 miljoner kronor består ca 46 procent av kostnader hänförliga till olika externa mottagare. Främst kommunal verksamhet på entreprenad. Mindre föreningsbidrag redovisas och ca 1 miljon kronor belastar posten övrigt, dessa kostnader hänförs bl.a. till städskampanj, flaggning och marschalltändning (till föreningar, det krävs en motprestation).



Vid en analys av omfattning och innehåll avseende "Verksamhet på entreprenad" framgår att kostnaderna fördelat sig på följande vis.

Stadsbyggnadsnämnden	357 644 239
Väg (underhåll och drift)	91 786 135
Exploatering	79 409 522
Färdtjänst, skolskjuts	60 718 047
Park, skog, lekplatser (underhåll och drift)	75 075 442
Parkeringsövervak.m.m	12 532 832
Gatubelysning	9 793 720
Industrispår	8 858 418
Övrigt	19 470 123

Som synes har nämnden ansvar för viktiga entreprenader i staden såsom väg- och parkunderhåll samt avtal för färdtjänst m.m. Områden där medborgarna ofta har synpunkter.

4.1.1.2 *Rutiner, kontroller och uppföljningar avseende externa mottagare*

Avtal med entreprenören kan innehålla både fasta och rörliga ersättningar. Fasta ersättningar ska faktureras i enlighet med avtalets betalplan. Uppföljning sker varje tertiäl (redovisad uppföljning) samt löpande däremellan av att kommunen inte har betalat mer än vad avtalet medger. Fakturor tillhörande rörliga avtal följs upp vad gäller att pris överensstämmer med avtal, att det som är beställt har utförts/erhållits samt att det som fakturerats faktiskt är beställt.

Det finns dokumenterade rutiner för hur uppföljning av olika avtal ska göras. Rutinerna är specifika för respektive avtal. Områdesansvariga gör kontinuerliga översyner av sina respektive områden, vilket dokumenteras i protokoll. Det utförs även besiktningar med oberoende besiktningsmän utifrån intervall som anges i avtal med entreprenören, och om inget anges 1-8 gånger per år beroende på avtalets komplexitet och omfattning samt vid behov. Vid de oberoende besiktningarna kontrolleras ett stickprov på en slumpmässig vald del av området, resultatet appliceras sedan på hela området. Därutöver hålls även ombudsmöten med varje entreprenör ca en gång per år. Ett möte hålls per entreprenör då det kan förekomma att det finns flera olika avtal med samma entreprenör. På ombudsmötet hanteras bland annat uppföljning, eventuella synpunkter och kommande förändringar exempelvis förändringar i de ytor som ska ingå i avtalet.

En annan viktig aktör för uppföljning av entreprenörerna är allmänheten. Synpunkter som inkommer följs enligt de intervjuade alltid upp. Om det skulle inkomma många synpunkter på ett särskilt område kan det vara ett tecken på att något är fel och inte har skötts i enlighet med avtal. Synpunkterna dokumenteras i ett ärendesystem, där sparas synpunkterna, svaren på dessa samt klarmarkering av åtgärderna.

4.1.1.3 *Resultat av stickprov*

I vår granskning har vi kontrollerat tre stickprov avseende verksamhet på entreprenad. Ett stickprov avser totalentreprenad av drift och skötsel avseende område norr. Ett stickprov avser färdigställande av exploateringsområdet Gustavslund etapp 2 samt ett stickprov avser underhållsbeläggningar. För respektive stickprov har vi tagit del av avtal, stickprov av fakturor samt andra avtalsspecifika underlag.

Vi har i vår granskning inte funnit något som tyder på annat än att processerna följer det som beskrivits vid intervju.

4.1.1.4 *Nämndens arbete med intern kontroll*

Årligen upprättas en risk och väsentlighetsanalys med risker och sårbarheter. Analysen byggs upp genom att alla risker som förekommer identifieras, genom diskussioner lyfts därefter de risker fram som anses vara viktigast. Av intervjuerna framkommer att de interna kontrollplanerna på senare allt mer har fokuserat på verksamheten och mindre på ekonomiprocesser. Detta beror på att det idag finns ganska många kontroller inbyggda i ekonomisystemet och att det utförs mycket kontroller löpande, därmed bedöms riskerna som lägre och det anses inte nödvändigt att utföra ytterligare kontroller inom ramen för intern kontrollplanen. Under 2016 ska två kontroller genomföras som har bäring på externa mottagare, det rör sig om kontrollmomenten:

- Granska att samtliga protokoll har inkommit från entreprenören gällande daglig tillsyn, veckotillsyn och funktionskontroll för samtliga av stadens lekplatser
- Har underleverantörer till våra entreprenörer F-skatt?

Vi noterar vidare att av 11 kontrollmoment i 2016 års plan hade fyra moment varit med i planen minst tre år. Två av 2016 års kontrollmoment följdes upp efter 2015 med resultatet försumbar effekt för inblandade intressenter.

4.1.2. Bedömning

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att det finns kontroller på plats för uppföljning och utbetalning till externa mottagare. Kontroller i form av oberoende besiktningar anser vi vara ett bra kontrollmoment, som bör innebära att eventuella brister fångas upp. Kontrollerna såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska förefaller vara väl utvecklade och bör möjliggöra en tillfredställande intern kontroll. Vi anser att det är viktigt att dokumentera kontroller kopplade till specifika avtal för att möjliggöra en återblick om framtida brister skulle framkomma.

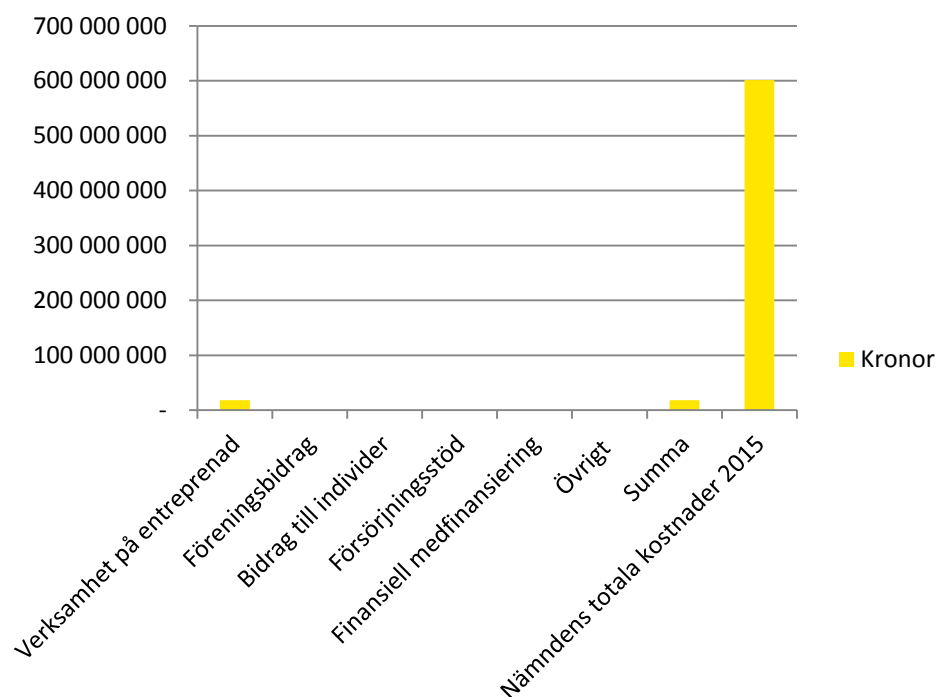
Vår bedömning är att kontrollmoment som resulterat i oväsentliga eller försumbara avvikelser inte bör granskas året efter om det inte föreligger särskilda omständigheter. Effektiviteten i kontrollerna bör kunna ökas om andra moment väljs.

4.2. Fastighetsnämnden

4.2.1. Iakttagelser

4.2.1.1 Nämndens utbetalningar till externa mottagare

Förvaltningen köper in i princip samtliga tjänster och hanterar därmed ett stort antal leverantörsfakturer under ett år. Utbetalning till externa mottagare avser i princip endast verksamhet på entreprenad. För 2015 uppgår utbetalningar till 18 412 777 kr, vilket motsvarar 3 % av nämndens totala kostnader. Verksamhet på entreprenad avser här de fall där nämnden/förvaltningen överlämnat driften under en längre tid på en leverantör, i beloppet inkluderas inte de fall man anlitat en leverantör för enstaka reparationer eller projekt. I kostnaderna om 601 miljoner kronor för 2015 utgörs ca 271 miljoner av räntekostnader eller av- och nedskrivningar.



Vid en analys av omfattning och innehåll avseende "Verksamhet på entreprenad" framgår att kostnaderna fördelat sig på följande vis.

Fastighetsnämnden	18 412 777
Driftbolag	10 003 000
Markskötsel	5 014 133
Brandlarmsservice	2 660 563
Övrigt	735 081

4.2.1.2 Rutiner, kontroller och uppföljningar avseende externa mottagare

Avtal med entreprenörerna är utformade på olika sätt, vissa avtal är s.k. fastprisavtal medan andra är avtal med löpande priser. Erhållna fakturer följs kontinuerligt upp mot avtal. Vid fasta arvoden faktureras fastighetsförvaltningen 1/12-del varje månad och kontroll sker av

attestant att fakturerat pris överensstämmer med avtal. Fakturor som avser avtal med löpande priser kontrolleras av attestant genom uppföljning av att pris och timmar överensstämmer med avtal. Det är vanligt att det i avtalet ställs krav på entreprenören att utföra egen kontroller.

Driftsmöten hålls med entreprenörerna månatligen, där uppföljning görs av verksamheten. Avdelningschefer träffar då ansvariga hos entreprenören för uppföljning. På driftsmötet hanteras punkter såsom entreprenadrapport, energi, återkommande fel, planerad drift, pågående projekt mm. Utöver driftsmöten gör förvaltare löpande syner av fastigheterna i samband med att de är ute och besöker fastigheterna. I intern kontrollplanen finns dessutom medtaget att ett antal fastigheter skall besiktigas och statuskontrolleras, i samband med detta fångas även upp hur driften sköts.

Förvaltningen följer även indirekt upp att entreprenörerna följer vad som avtalats via felanmälningssystem. Hyresgäster har möjlighet att skicka in felanmälan via kommunens hemsida. Utifrån felanmälan lägger förvaltningen därefter in en beställning hos entreprenören. Om felet avser något som borde skötts löpande av entreprenören görs uppföljning av varför felet uppstått. Hyresgästerna får dessutom tycka till genom nöjdhetsindex, enkäterna inkluderar även frågor som berör entreprenörerna. Skulle det uppvisas låga betyg på någon fråga görs uppföljning och utredning, enligt de intervjuade har det dock varit höga betyg de senaste åren.

De intervjuade upplever att det generellt finns relativt god kontroll kopplat till fakturor och uppföljning av driftsbolagen. Det poängteras dock att det alltid finns en risk att det sker överdebitering genom att kommunen faktureras för fler timmar än vad arbetet faktiskt tagit samt att kommunen debiteras för sådant som egentligen ingår i avtalet från början. Denna typ av överdebitering fångas ibland upp i kontrollerna, men det finns alltid en gränsdragning mellan vad det kostar att kontrollera i jämförelse med vad det kostar att inte kontrollera.

4.2.1.3 Resultat av stickprov

Vi har i vår granskning kontrollerat två stickprov avseende verksamhet på entreprenad. Ett av stickproven avser teknisk förvaltning/driftentreprenad med tillsyn och skötsel av mark och byggnader samt ett stickprov avser grönyteskötsel. För stickprov avseende grönyteskötsel har vi tagit del av sammanställning av uppföljning av arvode. För stickprov avseende driftentreprenad har vi tagit del av entreprenadrapport som anger förslag på åtgärder i fastigheterna. Vidare har vi även tagit del av protokoll från driftsmöte mellan entreprenör och representanter från fastighetsförvaltningen. Vi har i vår granskning av stickproven inte funnit något som tyder på annat än att hantering sker i enlighet med den rutin som beskrivits under intervjuerna.

4.2.1.4 Nämndens arbete med intern kontroll

Vid upprättande av riskanalys tas utgångspunkt i tidigare års intern kontrollplan. Genomgång görs över i vilken mån justering behöver göras av nuvarande plan. Tillkommer nya verksamhetsområden eller om det under året har identifierats ett nytt riskområde beaktas detta enligt de intervjuade i arbetet. Arbetet med framtagande av intern kontrollplanen utförs i huvudsak av ekonomichef, internkontroll ansvarig och förvaltningschef.

Vem som utför uppföljningen av intern kontrollplanen varierar beroende på vilken intern kontrollpunkt som avses. Grundregel är enligt uppgift att kontrollen görs av någon på en annan avdelning, i något enstaka fall genomförs kontrollen av någon på samma avdelning.

Intern kontrollansvarig går varje tertiäl igenom uppföljningen och påminner ansvariga när det är dags för uppföljning. Intern kontrollansvarig sammanställer uppgifterna från uppföljningen och lägger in i systemet för uppföljning.

Under 2016 ska två kontroller genomföras som har bäring på externa mottagare, det rör sig om kontrollmomenten:

- Har leverans skett i enlighet med fakturans innehåll samt stämmer upphandlade timpriser respektive fastpriser?
- Kontroll så att de externa skötsel företagen sköter drift och underhåll av fastighetsförvaltningens fastigheter enligt avtal

Båda dessa moment utfördes även åren innan. Vi noterar att av tio kontrollmoment i 2016 års plan hade nio moment varit med i planen minst tre år. Dessa nio moment i 2016 års plan följdes upp efter 2015 med resultatet oväsentlig eller försumbar effekt för inblandade intressenter.

4.2.2. Bedömning

Sammantaget kan vi konstatera att det finns kontroller på plats för uppföljning av utbetalningar till externa mottagare, såväl ekonomiska- som verksamhetsmässiga kontroller. Driftsmöten hålls löpande med entreprenör samt syner utförs där även entreprenörens arbete kontrolleras. Detta är kontroller som enligt vår uppfattning bör möjliggöra en god intern kontroll och uppföljning. I avtal ställs dock ofta krav på entreprenörerna att utföra egenkontroller i syfte att i viss mån lägga över uppföljningsansvaret på entreprenören. För att stärka kontrollen och uppföljning ytterligare rekommenderar vi att det utförs specifika uppföljningar som endast syftar till att följa upp avtalet med entreprenören samt att dessa kontroller dokumenteras. Förslagsvis kan denna uppföljning läggas in i den interna kontrollplanen med ett antal stickprov per år.

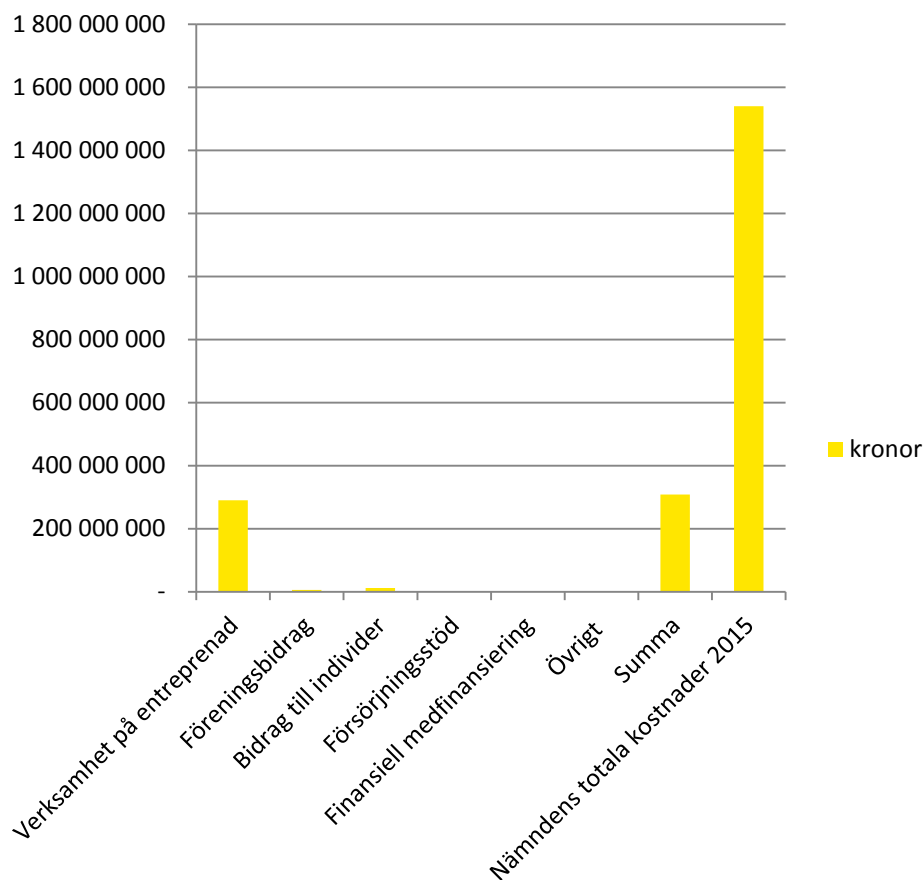
Flertalet moment i kontrollplanen återkommer år efter år, dessutom med ett resultat som tyder på små avvikelser. Riskanalysen sker enligt vår uppfattning inte utifrån en systematisk analys av verksamheten utan genomförs mer som en uppdatering av tidigare års arbete. Vår bedömning är att kontrollmoment som resulterat i oväsentliga eller försumbara avvikelser inte bör granskas året efter om det inte föreligger särskilda omständigheter. Effektiviteten i kontrollerna bör kunna ökas om andra moment väljs. Vidare bedömer vi att nämnden bör säkerställa att en systematiskt genomförd riskanalys ligger till grund för 2017 års plan.

4.3. Vård- och Omsorgsnämnden

4.3.1. Iakttagelser

4.3.1.1 Nämndens utbetalningar till externa mottagare

Av totala kostnader om 1 539 miljoner kronor består ca 20 procent av kostnader hänförliga till olika externa mottagare. Främst kommunal verksamhet på entreprenad. Mindre föreningsbidrag och bidrag till individer har också redovisats.



Vid en analys av omfattning och innehåll avseende "Verksamhet på entreprenad" framgår att kostnaderna fördelat sig på följande vis.

Vård- och omsorgsnämnden,	290 253 585
Vårdboende äldre	81 478 605
Hemtjänst	109 978 112
Hemservice	11 587 523
Köpta platser SoL	12 851 145
Utskrivningsklara, Regionen	984 678
Personlig assistans LSS	35 316 775
Köpta platser LSS	38 056 747

Vård- och omsorgsförvaltningen handhar frågor om omsorg av äldre och personer med funktionsnedsättningar. Det kan handla om särskilda boenden, personlig assistans, hemvård, hemsjukvård m.m.

Förvaltningens uppdrag kan delas in i främst två verksamhetsområden:

- Omsorg och vård om äldre och personer med funktionsnedsättningar. Verksamheten styrs av socialtjänstlagen (SoL) samt hälso- och sjukvårdslagen (HSL).
- Insatser enligt lagen om särskild service till vissa funktionshindrade (LSS). I LSS-verksamheten ingår särskilda boenden för barn och vuxna, korttidsvistelse utanför hemmet, personlig assistans m.m.

Utöver dessa två områden är också insatser avseende bostadsanpassningsbidraget viktiga vid utbetalningar till externa mottagare.

4.3.1.2 Rutiner, kontroller och uppföljningar avseende externa mottagare

Omsorg och vård om äldre och personer med funktionsnedsättningar och LSS

Här utgår betalning till företag som erbjuder hemvårdsservice, äldreboende service och övrig sjukvård enligt SoL. Efter upphandling tecknas avtal utifrån förfrågningsunderlag och kommersiella villkor. I avtalet regleras pris, leverans, tillgänglighet m.m. Leverantören ska bland annat uppfylla en rad krav som ställs av kommunen, i enlighet med de riktlinjer som finns framtagna inom nämnden/kommunen.

För att ta del av kommunens service ska brukaren blivit beviljad stöd, utifrån lagkrav och inom ramen för kommunens regler. Stödet registreras därefter i framtaget dokumentationsverktyg, ProCapita, som i sin tur är kopplat till de olika leverantörernas system. Detta innebär att leverantören kan ta fram information om vilken service kommunen beviljat. På månadsbasis tar förvaltningens systemförvaltare fram ett betalningsunderlag från systemet som specificerar vilka tjänster som ska ha utförts och vad de kostar utifrån träffat avtal. Underlaget skickas till leverantören som i sin tur har detta som grund för fakturering. Det som kan tillkomma är insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen. Exempelvis kan den legitimerade personalen på plats hos vårdtagare bestämma om vissa åtgärder som också belastar kommunen. För flertalet insatser finns fasta priser reglerade i avtalet.

Det finns enligt uppgift en motsvarande ansökningsprocess som för insatser inom SoL avseende köpta platser LSS.

Rutiner för åtgärder avseende bostadsanpassningsbidrag

Bostadsanpassningsbidrag följer en särskild rutin, här bedöms ansökan efter intyg från arbetsterapeuter och hembesök. Efter att kommunen beviljat ansökningen skickas offertförfrågning till ett antal olika hantverkare. Utifrån att antal olika kriterier föreslås en leverantör. Den ansökande har dock möjlighet att byta leverantör, givet att priset inte blir högre. Faktura för utfört arbete skickas till nämnden.

Enligt uppgift genomförs "inga närmare" kontroller av s.k. assistansbolag, dvs bolag som fakturerar kommunen för utförd personlig assistans med stöd av LSS. Omfattningen av stödet var 2015 ca 35 miljoner kronor. Kommunen hänvisar till Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg för genomförda kontroller. Handläggarna som fattar besluten och ekonomiavdelningen kontrollerar varje månad att de fakturor som förvaltningen får överensstämmer med fattat beslut/beviljade timmar.

Utredningen om assistansersättningens kostnader lämnande i september 2012 betänkandet Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. Anledningen till utredningsuppdraget var tidigare identifierade brister i granskning och kontroll av assistansbolag. Eftersom stödet berör flera såväl statliga myndigheter som kommuner och i viss mån landsting krävs samordning av kontroller m.m. Angående föreslagna, och

sedermera beslutade, förändringar avseende vilka som får vara assistenter samt hur kontroll av dessa ska ske, skriver utredaren:

De föreslagna bestämmelserna syftar vidare till att motverka några av de vanligaste fallen av fusk och överutnyttjande. Försäkringskassan respektive kommunen måste ges en reell möjlighet att kontrollera t.ex. att någon som anges som assistent inte samtidigt har annat heltidsarbete eller inte alls har någon arbetsinkomst från assistansanordnaren. Uppgifter om lämnad assistans bör även kunna kontrolleras mot inkomstuppgifter hos Skatteverket för att säkerställa att skatt och arbetsgivaravgifter betalas. För sådana kontroller krävs personuppgifter för assistenterna samt uppgift om till vilken brukare de är knutna.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade ger även kommunen andra kontrolluppgifter i 15 §.

15 § Till kommunens uppgifter hör att

...

10. anmäla till Försäkringskassan om det finns anledning att anta att assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken används för annat än köp av personlig assistans eller kostnader för personliga assistenter, och
11. anmäla till Inspektionen för vård och omsorg om det finns anledning att anta att en tillståndshavares lämplighet för att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas.

Handläggarna följer enligt uppgift årligen upp fattat beslut genom ett personligt möte med brukaren i syfte att säkerställa att den enskildes behov ska tillgodoses i enlighet med beslutet.

4.3.1.3 Resultat av stickprov

Inom ramen för granskningen har vi inhämtat totalt tre stickprov för att verifiera processen och för att bedöma den interna kontrollen. Två av stickproven avsåg verksamhet på entreprenad, här har vi tagit del av avtal, fakturor samt underliggande material från systemet. Ett stickprov avsåg bidrag till individer i form av bostadsanpassning. Vi har erhållit ansökningsunderlagen, beslutsunderlag samt fakturor. Delar av de genomförda kontrollerna har inte varit möjliga att verifiera då dokumentationen brister för vissa kontrollfunktioner. Vi har utöver ovanstående kommentar inte funnit något som tyder på annat än att hanteringen följer den rutin som beskrivits vid intervju.

4.3.1.4 Nämndens arbete med intern kontroll

Till grund för slutlig attest så har ekonomichef/behörig personal tagit fram betalnings/beslutsunderlag från ProCapita som man jämför mot erhållen faktura. Eventuella avvikelser ska därigenom fångas upp. Exempelvis så ska inte leverantören kunna fakturera för fler brukare än vad som finns registrerat i systemet. I dagsläget finns dokumentation att tillgå som går att spåra tillbaka om så önskas.

Förvaltningen uppges ha verksamhetsmöten med de stora leverantörerna två gånger per år där man går igenom avtal och leverans. Ett exempel kan vara att det av avtalen framgår att fruktkorgar ska finnas i varje boende. Förvaltningens tjänstemän har då efterfrågat fakturor från fruktleverantören till kommunens avtalade leverantör. Vidare utförs oanmälda inspektioner på oregelbunden basis. De oanmälda inspektionerna kan i många fall initieras

av att politiker fått information om att ett visst boende inte uppfyller kraven. Det saknas dock en tydlig och systematisk dokumentation (t.ex. i form av checklistor eller motsvarande) av vilka kontroller som utförts i samband med de oanmälda inspektionerna. Rutinen för kontroll av bostadsanpassningsbidrag dokumenteras i affärssystemet BAB (i Windows).

Nämnden har en ambitiös kontrollplan som innehåller 34 kontrollmoment under 2016. Två kontroller har bäring på externa mottagare, det rör sig om kontrollmomenten:

- Finns det personer som vi betalat ersättning för som ej längre bor i kommunen, gäller både till försäkringskassan och externa utförare?
- Är manuella utbetalningar attesterade enligt regelverk?

Båda dessa moment utfördes även åren innan. Vi noterar att av nämndens 34 kontrollmoment i 2016 års plan hade samtliga moment varit med i planen minst tre år vilket tyder på att nämndens riskanalys inte uppdateras årligen. Av 34 moment i 2016 års plan följdes 23 moment upp efter 2015 med resultatet oväsentlig eller försumbar effekt för inblandade intressenter. I samband med sakgranskningen påtalar förvaltningen att likheten med tidigare års planer beror på att förvaltningen vet vilka svagheter som finns i systemen och att kontrollerna därför är resultatet av årliga riskbedömningar.

4.3.2. Bedömning

Vår bedömning är att nämnden har en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att betalningar till externa mottagare sker enligt överenskommelse och med tillräcklig insyn och kontroll. Dock dokumenteras inte, enligt vår uppfattning, i tillräcklig utsträckning vilka kontroller som genomförs t.ex. i samband med oanmälda inspektioner.

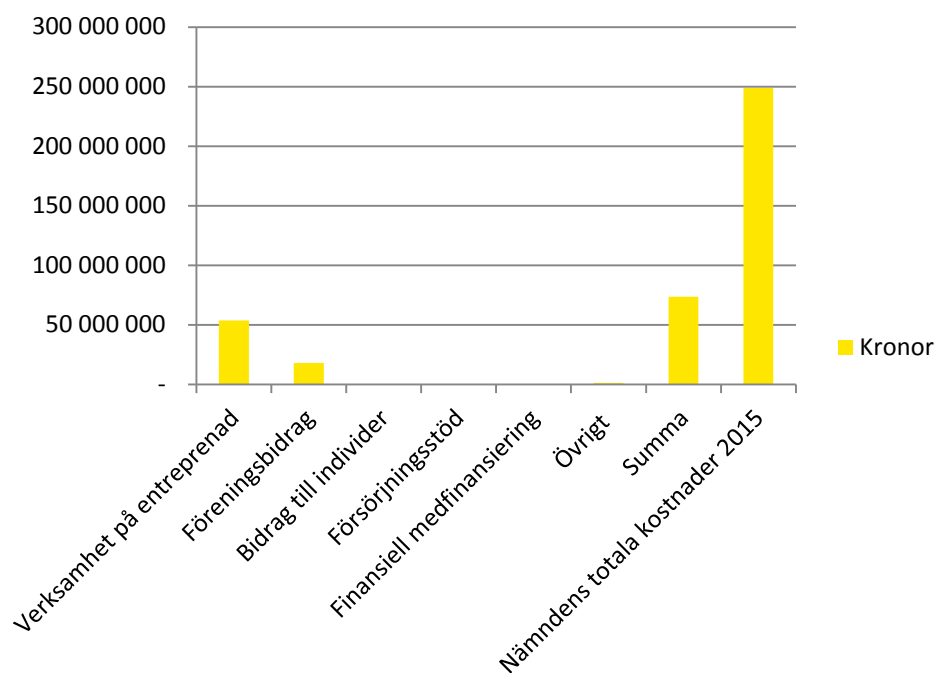
Flertalet moment i kontrollplanen återkommer år efter år, dessutom med ett resultat som tyder på små avvikelser. Riskanalysen sker enligt vår uppfattning inte utifrån en systematisk analys av verksamheten utan genomförs mer som en uppdatering av tidigare års arbete. Vår bedömning är att kontrollmoment som resulterat i oväsentliga eller försumbara avvikelser inte bör granskas året efter om det inte föreligger särskilda omständigheter. Effektiviteten i kontrollerna bör kunna ökas om risk och väsentlighet ligger till grund för val av kontroller. Vidare bedömer vi att nämnden bör säkerställa att en systematiskt genomförd riskanalys ligger till grund för 2017 års plan.

4.4. Idrotts- och fritidsnämnden

4.4.1. Iakttagelser

4.4.1.1 Nämndens utbetalningar till externa mottagare

Av totala kostnader om 249 miljoner kronor består ca 30 procent av kostnader hänförliga till olika externa mottagare. Främst kommunal verksamhet på entreprenad och föreningsbidrag. En mindre summa har redovisats under övrigt, denna post består av bidrag till Helsingborgsidrottens samarbetsorganisation, Skåneidrotten och simprojekt.



Vid en analys av omfattning och innehåll avseende "Verksamhet på entreprenad" framgår att kostnaderna fördelat sig på följande vis.

Idrott- och fritidsnämnden	53 923 807
Avser löpande samarbetsavtal etc.	16 623 979
Avser tillfälliga entreprenader, exempelvis byggentreprenader såsom omläggning av konstgräs etc.	3 972 729
Övrigt	2 851 099
Kommuninterna transaktioner	30 476 000

Idrotts- och Fritidsnämnden förvaltning är en del av Skol- och fritidsförvaltningen. Det huvudsakliga ansvaret utgörs av drift av stadens idrotts- och fritidsanläggningar, samt för att utveckla fritidsverksamheten för barn och unga i Helsingborg.

Kostnader till externa mottagare rör främst två kategorier, bidrag och kostnadsersättning. Med bidrag avses föreningsbidrag såsom aktivitetsbidrag, funktionärsbidrag, resestöd. Som kostnadsersättning menas sådana kostnader som uppkommer genom samverkansavtal i anslutning till de olika idrottsanläggningarna. Ungefär 56 procent av kostnader på entreprenad består av kommuninterna kostnader kopplade till skötseln av anläggningarna.

4.4.1.2 Rutiner, kontroller och uppföljningar avseende externa mottagare

Det kommunala stödet i form av bidrag berör främst ungdoms-, pensionärs- och handikapporganisationer utifrån:

- Stöd för verksamhetsutveckling. Bidraget ger organisationerna möjlighet att utveckla föreningens ungdomsverksamhet
- Hyresstöd som avser att stödja föreningar som hyr lokaler eller äger egen fastighet/byggnad för verksamhet för barn och ungdomar
- Aktivitetsstöd. Stöd som utgår för sammankomst med deltagare inom åldern 7-20 år
- Kursstöd som utgår till förening som sänder deltagare till kurser och utbildningar
- Lägerstöd
- Individuellt utvecklingsstöd
- Resestöd

Proceduren för utbetalning kan variera något. Det som skiljer sig är förutsättningarna för anslag, ansökningstiden samt rapporteringsmetod. Exempelvis utbetalas aktivitetsbidrag löpande under året medan resestöd har fasta ansökningstider.

Utbetalningsprocessen:



Identifierade kontroller finns i beredning genom avstämning mot regelverk och beslut fattas av fritidschef. Till grund för beslutet ligger tjänstemannens förslag och innebär att "segregation of duties" eller uppdelning av arbetsuppgifter tillämpas innan beslut fattas. Vad gäller ändring av adressat för utbetalning (bankgironummer osv.) går det ej att utföras av en person utan kan endast ske efter godkännande av överordnad.

Verksamhet på entreprenad består till stora delar av underhållskostnader för stadens idrottsanläggningar. Kostnaderna uppstår i föreningar som genom ett samverkansavtal har nyttjanderätt till fastigheterna. Samverkansavtalet är till för att reglera förhållandet mellan parterna. Föreningarna vidarefakturerar kostnader för sådant som avser idrottspersonal, vaktmästeriet osv. Kostnaden i kommunen initieras således av vidarefakturering till nämnden.

Enligt uppgift läggs tyngdpunkten på att säkerställa att bidrag inte medges på osakliga grunder. Förvaltningen granskar ansökningar och ifrågasätter kostnadsersättning som ser avvikande ut.

Utbildningsdirektören skriver under samtliga samverkansavtal. Inför att kommunen tecknar sådana avtal krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda och kommunen försöker säkerställa att föreningen delar nämndens/förvaltningens mål och värdegrund. Enligt uppgift rör det sig främst om välkända organisationer inom Helsingborg stad. Syftet bör vara att föreningarna ska få en högre rådighet och bestämmande över anläggningen.

Avseende uppföljning av bidrag och avtal kan detta, enligt uppgift från förvaltningen, ske via att

- regelbundna uppföljningsmöten genomförs, t ex avtal med HISO (Helsingborgsidrottens samorganisation) samt Skåneidrotten
- tjänstemän finns adjungerade i stiftelser/styrelser (t ex Två Arenor, Götahallen)
- regelbundna träffar genomförs med föreningar som driver anläggningar (t ex HFRK, Actic, Helsingborgs simsällskap)
- regelbundna verksamhetsbesök görs
- synpunkter från allmänheten leder till åtgärd från förvaltningen

I samband med sakgranskningen anger förvaltningen vidare:

- att regelbunden kontroll sker av hur anläggningar sköts och grönytornas kvalitet
- vid omskrivning av avtal hålls ofta ett flertal möten för att följa upp verksamheten
- årligen sker ett antal träffar med föreningslivet gällande deras förutsättningar och önskemål kring verksamhet och drift
- årligen görs genomgångar med fastighetsförvaltningen kring det långsiktiga underhållet av anläggningarna

Eventuell jävsproblematik ses inte som ett problem på förvaltningen, berörda handläggare fransäger sig ärenden som kan innebära jävssituationer. I nämndens reglemente finns regler för jäv, dock finns inte motsvarande riktlinjer för tjänstemännen i organisationen.

4.4.1.3 Resultat av stickprov

Inom ramen för granskningen har vi inhämtat totalt två stickprov för att verifiera processen och för att bedöma den interna kontrollen. Ett stickprov avsåg verksamhet på entreprenad och det andra avsåg ett föreningsbidrag. Vi har erhållit fakturaunderlag och riktlinjer m.m. samt utgått från intervjun för vår analys. Stickproven bekräftar processen.

Vi har inom ramen för stickprovstagningen inte noterat att bidragsredovisning eller motsvarande återrapportering kompletteras av ett revisorsintygande om att medlen använts i enlighet med beslut och riktlinjer. Enligt förvaltningen sker kontroll i årsredovisningen att styrelsen fått ansvarsfrihet.

4.4.1.4 Nämndens arbete med intern kontroll

Nämnden har tagit fram en internkontrollplan vars syfte är att säkra en effektiv förvaltning och att undgå allvarliga fel. I planen finns specificerat vad som ska granskas under året, hur granskningen ska genomföras och när granskningen ska ske. Till grund för beslutade kontrollmoment finns en risk- och väsentlighetsanalys där riskerna värderas utifrån sannolikhet och konsekvens.

Under 2015 genomfördes en kontroll och 2016 ska en kontroll genomföras som har bäring på externa mottagare, det rör sig om kontrollmomenten:

- Att föreningsbidrag betalas ut korrekt (2015)
- Hur avtal följs upp och bevakas (2016)

Efter genomförd kontroll av föreningsbidraget (2015) bedömdes resultatet av avvikelserna som försumbar. Vi noterar att av åtta kontrollmoment i 2016 års plan var samtliga nya för året. Generellt gäller för idrotts- och fritidsnämndens internkontrollplaner att merparten av kontrollerna byts ut mellan åren.

4.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att nämnden har en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att betalningar till externa mottagare sker enligt överenskommelse och med tillräcklig insyn och kontroll. Vi bedömer att det är positivt att s.k. segregation of duties tillämpas så att en medarbetare inte själv äger en hel process. Beslut och utbetalning måste ske med insyn och påverkan av kollegor. Vi noterar vidare att det vid tillfället för granskningen inte genomförs någon uppföljning av att utbetalda medel används till ändamålet. Även dokumentationen av genomförda kontroller brister.

Vi bedömer att nämnden bör säkerställa att en systematiskt genomförd riskanalys ligger till grund för 2017 års plan.

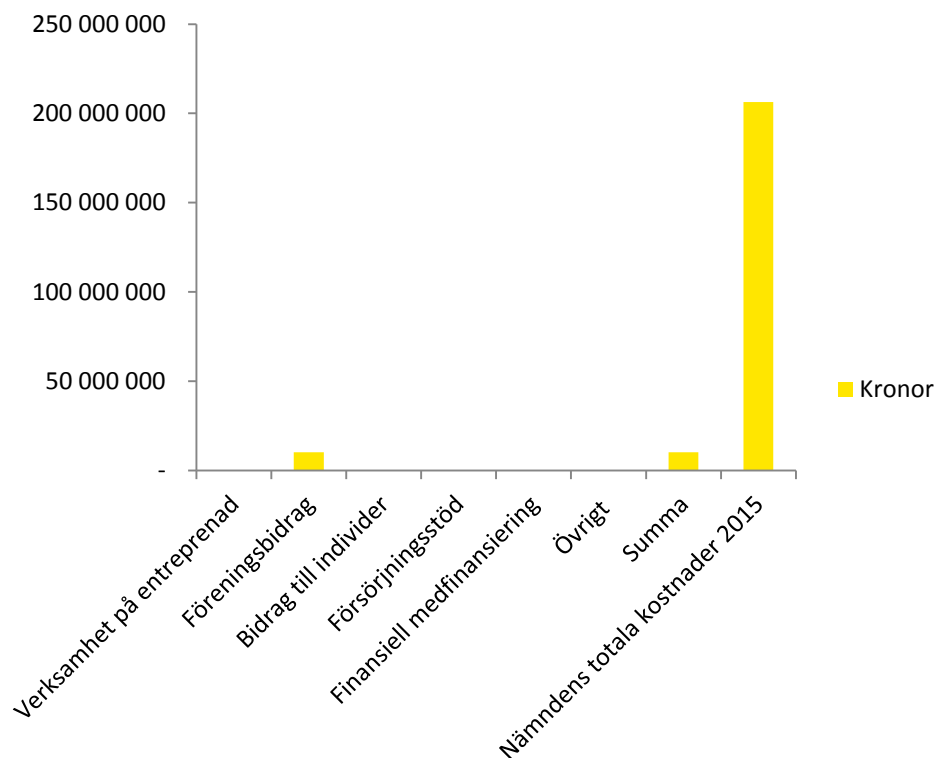
Vi bedömer att nämnden kan förbättra den interna kontrollen genom att föreningar som erhåller olika typer av bidrag från kommunen kan komplettera sin redovisning av hur bidraget använts med ett revisorsintyg. Detta är en praxis som är regelmässig för bidrag från EU-institutioner och statliga myndigheter.

4.5. Kulturnämnden

4.5.1. Iakttagelser

4.5.1.1 Nämndens utbetalningar till externa mottagare

Av totala kostnader om 206 miljoner kronor består ca 5 procent av kostnader hänförliga till olika externa mottagare. För kulturnämndens del rör det sig främst föreningsbidrag. En mindre summa har redovisats som "Bidrag till individer", detta handlar om två stipendier för filmare.



Nämnden har det samlade och övergripande ansvaret för stadens kulturpolitik och strategisk kulturutveckling. I detta ansvar ingår kulturstöd till fristående kulturverksamhet och samverkan med föreningar och samarbetsorganisationer inom nämndens verksamhetsområde.

Kulturnämnden lämnar tre typer av stöd till den fristående kultursektorn och studieförbund:

- ▶ Kulturstöd
 - En snabb slant
 - Arrangemangs- och lokalstöd
 - Verksamhetsstöd
- ▶ Stöd till kulturarvssektorer
 - Verksamhetsstöd
 - Projektstöd
- ▶ Helsingborgs stads stöd till studieförbund.
 - Grundbidrag
 - Särskilt bidrag

Därutöver delas även ett kulturstipendium ut för insatser på kulturens område.

Vid intervju framkom att stöden till studieförbunden, arrangemangsbidrag, verksamhetsstöd till kulturarv förening samt kulturstöd avseende "En snabb slant" står för övervägande del av kostnaden.

4.5.1.2 Rutiner, kontroller och uppföljningar avseende externa mottagare

I huvuddrag ser processen för olika former av bidrag ut enligt följande:

1. Ansökan lämnas in.
2. Beredning sker av handläggare, oftast i samråd med särskild referensgrupp.
3. Förslag till beslut lämnas till kulturdirektören/nämnden. Beslut fattas.
4. Utbetalning sker. Ekonomichefen attesterar.
5. Eventuell uppföljning görs av att bidraget utnyttjats till det rätta ändamålet.

Det lämnas i regel en ansökan, inklusive beslutsunderlag i form av olika dokument (verksamhetsplan, årsredovisning mm). En handläggare går igenom beslutsunderlagen och gör en tjänstemannabedömning om ansökan är bidragsberättigande. Till sin hjälp har handläggarna ofta en s.k. referensgrupp för att bedöma om ansökan uppfyller kriterier och faller inom ramarna för berättigande av kulturstöd/motsvarande. Nya regler antogs i mars 2016 (Dnr: 67/2015). Har förvaltningen ingen tidigare erfarenhet av den ansökande föreningen bokas vanligtvis ett möte i syfte att få "en klarare bild och en positiv känsla" av mottagaren ifråga. Handläggaren lämnar ett förslag till beslut till kulturdirektören. Överstiger utbetalningen 800 000 kr fattas beslutet istället av nämnden. Efter beslut av kulturdirektören anmäls detta till nämnden.

Huvudregeln som avser uppföljning är att bidragsmottagaren deltar i ett årligt samråd och då redovisar hur pengarna använts. Enligt uppgift dokumenteras i dagsläget inte uppföljningen från samråden varför kvaliteten av uppföljningsmötet är svår att bedöma. För arrangemang får arrangören vanligtvis ett förskott följt av en slutbetalning när densamme lämnar in sin slutredovisning.

I utbetalningsprocessen har vi identifierat följande brister i den interna kontrollen:

- ▶ Det synes finnas en möjlighet att medarbetare kan byta kontonummer vid själva utbetalningsmomentet men att en sådan händelse triggas en notis till överordnad. Därför bedöms denna risk som låg.
- ▶ Eventuell jävsproblematik ses inte som ett problem på förvaltningen, berörda handläggare frånsäger sig ärenden som kan innebära jävssituationer. I nämndens reglemente finns regler för jäv, dock finns inte motsvarande riktlinjer för tjänstemännen i organisationen.
- ▶ Det är ofta enbart en handläggare som bereder ärenden inför beslut och som kan anses ha tillräcklig insyn i ansökan och förening.
- ▶ I dagsläget upprättas ingen dokumentation i form av t.ex. checklistor från uppföljningsmöten.

4.5.1.3 Resultat av stickprov

Inom ramen för granskningen har vi inhämtat totalt två stickprov för att verifiera processen och för att bedöma den interna kontrollen. Ett avsåg grundbidrag till ett studieförbund och ett avsåg ett verksamhetsstöd. För båda stickproven har vi erhållit tillhörande dokument för ansökningen såsom verksamhetsplan och finansiell rapportering. Stickproven bekräftar processen.

Vi har inom ramen för stickprovstagningen inte noterat att bidragsredovisning eller motsvarande återrapportering kompletteras av ett revisorsintygande om att medlen använts i enlighet med beslut och riktlinjer.

4.5.1.4 Nämndens arbete med intern kontroll

Förvaltningen uppfattar den interna kontrollen som god. Stadens attestrutiner tillämpas och finns i systemet, ekonomiska uppföljningar görs i regel över budgetutfall. Vid stickprovgranskningen noterade vi brister i kontroll och uppföljning av att bidragen nyttjas till avsett ändamål.

Under 2015 genomfördes två kontroller med bäring på externa mottagare, det rör sig om kontrollmomenten:

- Utbetalningar av unga kulturinitiativ
- Utbetalningar av stöd till talanger

I 2016 års kontrollplan har vi inte noterat några kontrollmoment med tydlig bäring för den interna kontrollen vid utbetalningar till externa mottagare, däremot har en uppföljning av tidigare kontroll gällande beslut och utbetalning av stöd till BoostHbg genomförts under 2016. Efter genomförd kontroll av utbetalningar av stöd till unga talanger (2015) bedömdes resultatet av avvikelserna som kännbar, kontrollen avslutades 2015 och fördes inte över till 2016 års plan. Vi noterar att av elva kontrollmoment i 2016 års plan var åtta nya för året. Ett moment (används rätt slag/konto) har varit med de senaste tre åren. I uppföljningen 2015 bedömdes avvikelserna ha försumbara effekter.

4.5.2. Bedömning

Vår bedömning är att nämnden har en intern kontroll som delvis säkerställer att betalningar till externa mottagare sker enligt överenskommelse och med tillräcklig insyn och kontroll. Omfattningen av de interna kontrollerna är svåra att bedöma eftersom tillräcklig dokumentation inte upprättas avseende genomförda kontroller, avstämningar och uppföljningar.

Det förefaller enligt oss vara oklart när en kontroll i den interna kontrollplanen ska föras över till nästa års plan. Av granskningen framgår att ett moment där avvikelserna bedömts som kännbara inte har förts vidare till nästa år medan ett annat moment där avvikelserna bedömts som försumbara har förts över till kontrollplanen året efter. Det ställer också frågor om hur riskanalysen genomförts. Vi bedömer därför att nämnden bör säkerställa att en systematiskt genomförd riskanalys ligger till grund för 2017 års plan.

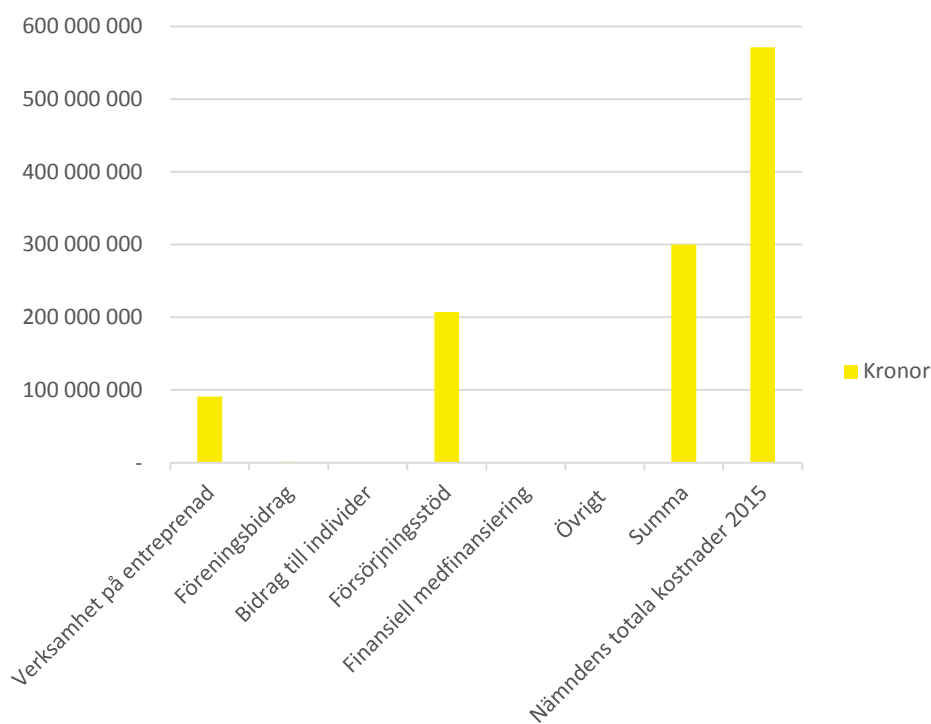
Vi bedömer att nämnden kan förbättra den interna kontrollen genom att föreningar som erhåller olika typer av bidrag från kommunen kan komplettera sin redovisning av hur bidraget använts med ett revisorsintyg. Detta är en praxis som är regelmässig för bidrag från EU-institutioner och statliga myndigheter.

4.6. Arbetsmarknadsnämnden

4.6.1. Iakttagelser

4.6.1.1 Nämndens utbetalningar till externa mottagare

Av totala kostnader om 571 miljoner kronor består ca 54 procent av kostnader hänförliga till olika externa mottagare. Främst kostnader för försörjningsstöd och kommunal verksamhet på entreprenad. Mindre kostnader för föreningsbidrag och finansiell medfinansiering redovisas. Medfinansieringen avser KrAmi, ett samarbete mellan Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och Helsingborgs stad.



Vid en analys av omfattning och innehåll avseende "Verksamhet på entreprenad" framgår att kostnaderna fördelat sig på följande vis.

Arbetsmarknadsnämnden	90 952 926
Vuxenutbildning och SFI	60 707 904
Yrkeshögskola	9 206 702
Försörjningsstödsinsatser	9 587 047
Arbetsmarknad och övr program	5 736 524
Övrigt	5 714 749

4.6.1.2 Rutiner, kontroller och uppföljningar avseende externa mottagare

Verksamhet på entreprenad

Leverantörsfakturer som avser verksamhet på entreprenad kräver ofta omfattande arbete för att kontrollera och följa upp. Avtalen är olika utformade och priset regleras på olika sätt, vilket innebär att det krävs olika typer av uppföljning. Inom flera områden tillämpas idag

auktorisationssystem där individen har möjlighet att välja mellan några olika godkända leverantörer. Ett avtal avseende utbildning kan exempelvis vara utformat så att ersättning erhålls när betygen är satta. När faktura från ett sådant avtal erhålls krävs det ett omfattande arbete då fakturaspecifikationen måste prickas av individ för individ. Kontroller som genomförs för denna typ av avtal är exempelvis kontroll av närvarotid och sjukfrånvaro. De intervjuade framför att det finns risk för brister i denna typ av kontroll i och med det omfattande arbetet. Förvaltningen kommer framöver att anställa ytterligare en verksamhetscontroller för att stärka uppföljning ytterligare.

En utsedd rektor för de externa anordnarna är ute och besöker verksamheterna och gör uppföljningar, bland annat kontrolleras då resultat och bemanning. Nyligen har det även utförts en kvalitetsutvärdering som vid granskningstillfället håller på att färdigställas. För de entreprenörer som tillhandahåller utbildning förs även löpande dialog med de studerande exempelvis genom enkäter. Inkommer det klagomål från de studerande följs detta upp.

Ekonomiskt bistånd

Vad gäller ekonomiskt bistånd kan ansökan göras både via en skriftlig ansökningsblankett samt muntligen. I normalfallet är den första grundansökan alltid skriftlig, men ibland kan det finnas undantag. Den som ansöker om löpande bistånd, månad efter månad, lämnar som regel in en skriftligt ifylld ansökan. Det kan förekomma att fakturor kommer in i form av ex elräkning, medicin etc. Dessa fakturor behandlas som ansökningar och kan utbetalas "mellan" två perioder. Men återigen, som regel ansöker man skriftligen varje månad. Grunduppfattningen är att den ansökan som lämnas in är rätt och att de uppgifter som lämnas är korrekta, vilket intygas på den skriftliga blanketten. Det görs dock även ett antal olika typer av kontroller för nya klienter. Kontroller som kan genomföras är exempelvis kontroll mot skatteverket, arbetsförmedlingen, bilinnehav, företagssinnehav, banktillgodohavanden, pantbanken mm. Exakt vilka kontroller som görs varierar något beroende på vilka uppgifter som lämnats i ansökan. Fortlöpande kontroller görs även avseende samtliga pågående ärende, kontrollerna utförs med lite olika typer av tidsintervall beroende på vilken typ av kontroll som avses.

I normalfallet är det två personer som hanterar varje ärende, men det finns avvikelser. En av kontrollerna för att förhindra felaktiga utbetalningar är att det finns en registratorsfunktion. I praktiken innebär det att en handläggare inte kan öppna och ändra i ett ärende utan att skicka en beställning till registratorsfunktionen, detta gäller all information i ärendet inklusive utbetalningsinformation. För utbetalningar används SUS (Swedbanks och Sparbankernas kontoregister) i så hög utsträckning som möjligt. Vid utbetalningar via SUS anges endast personnummer, banken tillhandahåller i sin tur att personnumret paras ihop med ett kontonummer. Det är dock inte alltid möjligt att använda SUS för utbetalning, exempelvis om vederbörande saknar bankkonto och utbetalningen därav skall gå till någon annan person. Alla utbetalningar som gjorts direkt till kontonummer kontrolleras två gånger per år. Därutöver görs löpande kontroll av större belopp, oavsett utbetalningssätt. För att stärka kontrollen ytterligare finns även utsedda personer som arbetar med att följa upp felaktiga utbetalningar.

4.6.1.3 Resultat av stickprov

Vi har i vår granskning kontrollerat tre stickprov. Ett stickprov avser verksamhet på entreprenad i form av undervisningstjänster samt två av stickproven avser ekonomiskt bistånd. För stickprovet avseende verksamhet på entreprenad har vi tagit del av avtal och exempel på fakturor. Vi har i granskningen inte funnit något som tyder på annat än att hanteringen följer den rutin som beskrivits vid intervju.

Avseende stickproven för ekonomiskt bistånd har vi tagit del av journalanteckningar, beloppsberäkningar, underlag från utbetalning mm. De två stickproven skiljer sig åt då ett stickprov avser en muntlig ansökan där vederbörande har inkommit med hyresfaktura. Underlagen avser journalanteckningar från den muntliga ansökan samt hyresfaktura och utbetalning har skett via SUS. Det andra stickprovet avser ansökan om bistånd till tandvård. Särskild ansökningsblankett har fyllts i avseende tandvård och tandvårdsfakturan har betalats direkt av kommunen. Vi har i vår granskning inte funnit några avvikelser mot de rutiner som beskrivits vid intervju.

4.6.1.4 Nämndens arbete med intern kontroll

Inför upprättande av intern kontrollplan förs samtal med verksamheterna för att identifiera risker. Arbetet har utgångspunkt utifrån en riskmodell som är standardiserad inom staden. Efter det att risker identifierats tas ett förslag på intern kontrollplan fram och förslås för nämnden som fattar beslut. När det är dags för uppföljning av intern kontrollplanen skickar samordnaren för intern kontroll ut en påminnelse till berörda. Uppföljning utförs av medarbetare som inte har direkt koppling till arbetsuppgifterna. Förvaltningen har samarbete med kulturförvaltningen där vissa kontroller utförs på varandra.

Under 2016 ska två kontroller genomföras som har bäring på externa mottagare, det rör sig om kontrollmomenten:

- Att utbetalning av ekonomiskt bistånd sker till rätt kontonummer
- Att föreningsstöd utbetalas enligt gällande regelverk

Ett av dessa moment (att utbetalning av ekonomiskt bistånd sker till rätt kontonummer) utfördes även åren innan, i uppföljningen 2015 bedömdes avvikelserna i detta moment som oväsentliga. Vi noterar att av 13 kontrollmoment i 2016 års plan hade elva moment varit med i planen minst tre år. Flertalet moment i 2016 års plan följdes upp efter 2015 med resultatet lindrig, kännbar eller allvarlig effekt för inblandade intressenter.

4.6.2. Bedömning

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att det finns kontrollfunktioner på plats vad gäller ekonomiskt bistånd. Relativt omfattande kontroll genomförs av ansökningar såväl vid första ansökningstillfället som återkommande, detta bör innebära att riskerna för utbetalningar på felaktiga grunder reduceras. Vi bedömer att den registratorsfunktion som finns, vilken innebär att en enskild handläggare ej kan ändra utbetalningsinformation på ett stängt ärende på egen hand, till synes upplevs vara en bra kontrollfunktion som verkar för en god intern kontroll. Vi vill dock uppmärksamma nämnden på den ökade risk det innebär att ha muntliga ansökningar och att det vid denna typ av ansökningar upprättas extra kontrollmoment.

Det förefaller enligt oss vara oklart när en kontroll i den interna kontrollplanen ska föras över till nästa års plan. Av granskningen framgår att ett moment där avvikelserna bedömts som oväsentliga har förts över till kontrollplanen året efter. Det ställer också frågor om hur riskanalysen genomförts. Vi bedömer därför att nämnden bör säkerställa att en systematiskt genomförd riskanalys ligger till grund för 2017 års plan.

De kontroller som genomförs av verksamhet på entreprenad upplevs utifrån vår granskning i allt väsentligt fungera. Det omfattande arbete som uppföljning av fakturor utgör kan dock innebära ett riskområde, i form av att kontrollen ej blir ändamålsenligt utförd. Utifrån den information vi erhållit under granskningen kan vi inte finna något som tyder på annat än att

även verksamhetsmässiga kontroller finns på plats som bör verka för en ändamålsenlig intern kontroll.

5. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning efter genomförd granskning är att den interna kontrollen synes fungera tillfredsställande avseende utbetalningar till externa mottagare. Det finns emellertid utvecklingspotential inom ett antal olika områden. Nedan följer svar på granskningens revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Svar
Hur är riskanalysen uppbyggd och är den ändamålsenlig?	Nämndernas risk- och väsentlighetsanalyser tar främst utgångspunkt i att bedöma de kontrollmoment som ingår i planen. Enligt vår bedömning skulle en s.k. bruttorisklista till grund för internkontrollplanen vara mer ändamålsenlig eftersom fler risker i verksamheten skulle analyserats. Det skulle dessutom bli en tydligare koppling mellan hög risk och kontrollplanens moment och åtgärder.
Vilka former av transaktioner finns på respektive nämnd där staden betalar ut medel till externa mottagare?	I avsnitt 4 redovisas olika typer av transaktioner, det är stora skillnader mellan de granskade nämnderna. Generellt för samtliga granskade nämnder gäller att knappt 30 procent av kostnaderna utgörs av kostnader till externa mottagare. Kommunal verksamhet på entreprenad är den post som är störst, därefter kommer försörjningsstöd och föreningsbidrag.
Vilka belopp utbetalas till externa mottagare från respektive nämnd?	Detaljerade svar redovisas i avsnitt 4, se under respektive nämnd.
Vilka kontrollfunktioner finns på respektive nämnd för att försäkra sig om att hanteringen av utbetalningar till externa mottagare sker på rätt sätt, och är dessa tillräckliga?	Detaljerade svar redovisas i avsnitt 4, se under respektive nämnd. Generellt är vår bedömning att nämnderna har en tillräcklig intern kontroll kopplad till utbetalningsprocessen. Flertalet, dock inte alla, nämnder har också olika kontrollmoment inom intern kontrollarbetet kopplat till utbetalningsprocessen.
Vilken uppföljning gör respektive nämnd av avtal och överenskommelser för att säkerställa att rätt kvantitet och kvalitet erhålls, och är uppföljningen ändamålsenlig?	Det finns enligt vår bedömning en uppföljning av verksamhet på entreprenad och föreningsbidrag m.m. Dokumentationen av uppföljning och genomförda kontroller behöver dock stärkas. I flera fall är det svårt att bedöma kontrollaktiviteterna eftersom erforderlig dokumentation saknas eller är bristfällig.
Vad finns för intern kontroll arbete gentemot externa mottagare, hur är arbetet organiserat och är dessa resurser tillräckliga?	Arbetet sker dels med de kontrollaktiviteter som är kopplade till exempelvis ekonomisystemet m.m., och dels kontrollmoment som ingår i nämndernas interna kontrollarbete. Vi ser här flera kontrollmoment som tangerar utbetalningsprocessen men bedömer att nämndernas kontrollplaner bör föregås av en riskanalys som är genomförd enligt vedertagna metoder (ex. COSO). I övrigt har staden ett internkontrollarbete som vi bedömer vara systematiskt och med lämplig återredovisning.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi ansvariga nämnder att:

- ▶ Ansvariga nämnder behöver säkerställa att en bruttorisklista tas fram inför det fortsatta arbetet med de interna kontrollplanerna.
 - I arbetet med riskanalysen följa vedertagen metodik.
- ▶ Ansvariga nämnder måste säkerställa att en tillräcklig dokumentation av uppföljningsmöten m.m. upprättas i syfte att ytterligare utveckla arbetet och effektivisera kontroller m.m.
- ▶ Ansvariga nämnder bör säkerställa att tjänstemannaorganisationen har riktlinjer för hur eventuella jävssituationer ska hanteras.

Helsingborg, den 31 augusti 2016

Jakob Smith
EY

Linn Höglund
EY

Josef Daoud
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Niklas Sommelius, stabschef, vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Lars-Olof Nilsson, ekonomichef, vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Birgitta Forssman, ekonomichef, idrotts- och fritidsnämnden
- ▶ Ing-Marie Rundwall, förvaltningschef och utbildningsdirektör, idrotts- och fritidsnämnden
- ▶ Maria Holm, biträdande förvaltningschef, idrotts- och fritidsnämnden
- ▶ Katarina Kristiansson, ekonomichef, kulturförvaltningen
- ▶ Jesper Thelander, förvaltningschef, arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Petra Malmgren, ekonomichef, arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Karina Nilsson, verksamhetscontroller försörjningsstöd, arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Kristina Magnusson, stadsbyggnadsdirektör, stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Thomas Lundgren, ekonomichef, stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Mikael Nordström, ekonom, stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Per Lindqvist, avdelningschef drift och underhåll, stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Fredrik Hjorth, förvaltningschef, fastighetsnämnden
- ▶ Olof Carlus, ekonomichef, fastighetsnämnden
- ▶ Kathrine Ekelund, verksamhets controller, fastighetsnämnden

Dokument:

Internkontrollplaner för åren 2013-2016

Uppföljningsunderlag för åren 2013 – 2015

Dokumentation rörande kontrollrutiner

Delegationsordning

Attestfunktion

Reglemente för nämnderna

Arbetsinstruktion i förekommande fall

Bilaga 2, COSO modellen

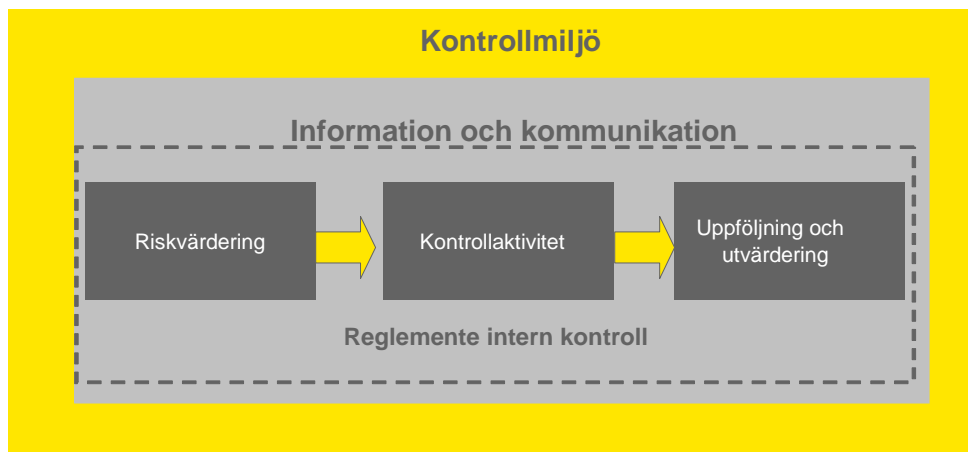
Den internationellt mest vedertagna metoden för att utveckla den interna styrningen och kontrollen är den s.k. COSO-modellen. Enligt COSO är intern kontroll definierat som en process, utförd av en organisations styrelse, ledning och annan personal, utformad för att ge rimlig försäkran om att målen uppfylls inom följande kategorier:

- Effektivitet och produktivitet i verksamheten
- Tillförlitlig finansiell rapportering
- Efterlevnad av tillämpliga lagar och regler

För att förbättra den interna styrningen och internkontrollen har fem centrala komponenter identifierats. För dessa redogörs kortfattat nedan. Hur dessa komponenter förhåller sig till varandra framgår av figuren.

Kontrollmiljön

Kontrollmiljön anger tonen i en organisation och påverkar kontrollmedvetenheten hos dess medarbetare. Det är grunden för alla andra komponenter inom intern kontroll och erbjuder ordning och struktur. Faktorer som innefattas av kontrollmiljön är integritet, etiska värden, kompetensen hos medarbetarna i organisationen, ledningens filosofi och ledarstil, det sätt på vilket ledningen fördelar ansvar och befogenheter och organiserar och utvecklar dess medarbetare samt den uppmärksamhet och vägledning som ledningen ger. Verksamhetens målformulering är en del av kontrollmiljön och har betydelse för identifieringen av risker.



Riskvärdering

Varje organisation möter många olika risker av externt och internt ursprung som måste värderas. En förutsättning för riskvärderingen är att etablerade mål finns knutna till olika nivåer som är internt konsistenta. Riskvärderingen är identifieringen och analysen av relevanta risker för att uppnå målen och utgör basen för att bestämma hur riskerna ska hanteras. Eftersom ekonomiska, branschmässiga, regleringsspecifika och verksamhetsmässiga villkor kommer att förändras, behövs mekanismer för att identifiera och hantera de särskilda risker som är förknippade med förändringar. Riskvärderingen bör alltid dokumenteras i syfte att förtydliga systematiken i internkontrollarbetet.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter är de riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkerställa att ledningens direktiv genomförs. De bidrar till att säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för att hantera risker för att organisationens mål inte uppnås. Kontrollaktiviteter äger rum inom hela organisationen, på alla nivåer och i alla funktioner. De innefattar en rad aktiviteter av olika slag såsom godkännanden, attester, verifikationer, avstämningar, genomgångar av verksamhetens resultat, säkrandet av tillgångarna, samt åtskillnad av tjänsteroller och uppgifter.

Information och kommunikation

Relevant information måste identifieras, fångas, och förmedlas i en sådan form och inom en sådan tidsram att de anställda kan utföra sina uppgifter. Informationssystem genererar rapporter som innehåller verksamhetsmässig och finansiell information och uppgifter om regelefterlevnaden som gör det möjligt att driva och styra verksamheten. De anställda måste förstå sin egen roll i det interna styr- och kontrollsystemet samt hur enskilda aktiviteter påverkar andras arbete. De måste ha en kanal för att kommunicera betydelsefull information uppåt.

Uppföljning och utvärdering

Interna styr- och kontrollsystem behöver övervakas, följas upp och utvärderas – en process som bestämmer kvaliteten på systemets resultat över tiden. Det åstadkoms genom löpande övervakningsåtgärder och uppföljningar, separata utvärderingar eller en kombination av dessa. Löpande övervakningsåtgärder och uppföljningar äger rum under verksamhetens gång.

Det finns synergieffekter och kopplingar mellan de nämnda komponenterna, som formar ett sammanhållet system som reagerar dynamiskt på ändrade förutsättningar. Det interna styr- och kontrollsystemet är sammanhållet med organisationens verksamhet och finns till av grundläggande verksamhetsmässiga skäl. Intern styrning och kontroll blir effektivast om kontrollerna är inbyggda i organisationens infrastruktur och ingår som en väsentlig del av organisationen.