



Nora kommuns revisorer

Risikanalys och revisionsplan 2019

FASTSTÄLLD 2019-01-10

Revisorernas uppdrag

Revisorernas uppdrag och roll

Revisionsuppdraget är definierat i kommunallagens (KL), nionde kapitel. Revisorerna granskar årligen, i den omfattning som följer av god revisionssed, all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i juridiska personer enligt Kommunallagen (hel- och delägda bolag), även verksamheten i de juridiska personerna.

Uppdraget utgörs ytterst av att pröva ansvarstagandet och uttala sig om detta till fullmäktige inför deras beslut i ansvarsfrågan. I enlighet med KL prövar revisorerna om:

- verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt
- räkenskaperna är rättvisande och
- den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorerna ska granska och pröva enligt *god revisionssed*. God revisionssed är inte reglerad i lag eller föreskrift eller på annat sätt fastställd av en myndighet. Den formas och utvecklas successivt över tiden i det praktiska revisionsarbetet.

Revisorerna lyder direkt under kommunfullmäktige med ett årligt anslag. För revisorerna gäller ett av kommunfullmäktige fastställt *reglemente*.

Revisorerna har interna sammanträden och träffar med kommunfullmäktiges presidium, kommunstyrelsen och nämnderna. Möten hålls också löpande med ledande tjänstemän. Revisorerna fortbildar sig bl.a. genom riktade utbildningsinsatser, studiebesök, deltagande i seminarier, konferenser och erfarenhetsutbyten med andra kommuner och landsting.

Revisionsprocessen

Revisionsprocessen omfattar hela det arbete som revisorerna gör under ett revisionsår från riskanalys och planering av granskningsinsatser till uttalandet i revisionsberättelsen. Revisionsprocessen är avslutad när fullmäktige fattat beslut i ansvarsfrågan. Revisionsprocessen är uppdelad i fyra delar – *planera, granska, bedöma och avrapportera*. Revisorerna har ansvar för hela revisionsprocessen och beställer de granskningar m.m. som ska genomföras av de sakkunniga.



Revisorernas uppdrag forts

Med resultatet av årets granskning som grund prövar revisorerna om styrelsen och nämnderna har fullgjort sina uppdrag. Under denna process beaktar revisorerna information som inhämtas från andra revisorer inom kommunens verksamhet – lekmannarevisorer/revisorer och yrkesrevisorer i kommunala företag, revisorer i kommunalförbund och finansiella samordningsförbund m fl. Informationen har betydelse för att revisorerna ska kunna pröva med en helhetssyn dvs. hela den kommunala verksamheten.

Revisorernas uppfattning i ansvarsfrågan förmedlas till fullmäktige i form av ett särskilt uttalande i revisionsberättelsen. Revisorerna prövar ansvaret såväl kollektivt, dvs. för hela styrelsen eller nämnden, som individuellt för enskilda ledamöter. Det kollektiva ansvaret är utgångspunkten.

Övergripande riskanalys

Övergripande riskanalys

I enlighet med vad som framgår av "God revisionsred i kommunal verksamhet" så är det revisorerna som ansvarar för risk- och väsentlighetsbedömningen. Med stöd av denna analys avgör revisorerna vad granskningsarbetet ska inriktas mot. Riskanalysen och prioriteringarna syftar även till att minimera revisorernas risk att göra felaktiga uttalanden i revisionsberättelsen. Riskanalysen ämnar också minimera revisionsrisken, alltså att revisorerna granskar det som är minst väsentligt.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har definierat *risk* enligt följande: "En risk är en oönskad händelse som vi kan bedöma sannolikheten för att den ska inträffa. En risk är också en handling/brist på handling av styrelse eller nämnd som påverkar kommunen/invånarna/personalen negativt". SKL använder vidare begreppet *väsentlighet* som "värdet av en identifierad risk". Dessa definitioner är utgångspunkten för revisorernas analys.

För att revisorerna ska kunna genomföra en riskvärdering av händelser som kan påverka, hindra eller hota måluppfyllelsen inom den kommunala verksamheten är det av vikt att en riskinventering genomförs. Inventeringen innefattar såväl interna som externa faktorer såsom omvärldsförändringar, förändringar i lagstiftning, väsentliga händelser inom kommunen, intern kontroll, resultatet av tidigare års fördjupade granskningar inklusive granskning av årsbokslut och delårsbokslut samt övergripande finansiell analys. Omnämnda faktorer tar sin utgångspunkt i fullmäktiges mål.

Syftet med riskanalysen är således att identifiera de största riskerna som finns inom verksamheter, funktioner och processer i kommunen. Olika perspektiv kan också anläggas så som hållbarhet, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Granskningen riktas mot väsentliga områden med högre risk utifrån perspektiven styrning, kontroll, effektivitet och kvalitet.

Inventeringen tar även hänsyn till nationella trender och förändrad lagstiftning (se bild om Omvärldsanalys och Förändringar i lagstiftningar). Med hjälp av offentlig statistik identifieras områden där kommunen avviker negativt i jämförelse med liknande kommuner, länet och riket.

Riskinventeringen är ett stöd i arbetet med att planera framtida revisionsinsatser och på vilket sätt granskning skall ske av identifierade områden. Inventering skall även fungera som ett stöd till revisionen i kontakt med styrelse, nämnder och förvaltningar.

Utifrån riskinventeringen, annan kunskapsinhämtning och information från förtroendevalda och tjänstemän, bedömer därefter de förtroendevalda revisorerna identifierade risker utifrån sannolikheten att de inträffar och vilken påverkan de får. Detta bidrar till väsentlighetsanalysen. Värdering av sannolikhet utgår i stor utsträckning på bedömning av kvaliteten i styrelsens och nämndernas egen omvärldsbevakning, riskanalys och interna styrning och kontroll. På sidan 10 finns en mer ingående beskrivning kring hur klassificeringen av risker har skett.

Övergripande omvärldsanalys

En kvalificerad omvärldsanalys leder till ökad medvetenhet, bättre handlingsberedskap, framförhållning och flexibilitet. Nedanstående analyser bygger på SKL:s Ekonomirapport.

Kompetensförsörjningen och välfärdens kvalitet

Att klara av kompetensförsörjningen inom välfärden är en av de största utmaningarna under kommande år. Den demografiska utvecklingen med fler äldre och fler unga ökar trycket på samhällsservicen. Detta sker samtidigt som stora kullar går i pension inom berörda verksamhetsområden. Invandringen förutspås delvis kunna lösa personalbristen, men inte på kort sikt. Utmaningarna avseende rekrytering finns både inom privat- och offentlig sektor. För att lösa detta behövs rekryteringsstrategier och fortsatt arbete med utveckling av arbetslivet.

Samhällsekonomin

Världens ekonomi har stärkts under föregående år och konjunkturen är för närvarande stark. SKL bedömer dock att det finns indikationer på att konjunkturen är på väg att dämpas. SKL bedömer att tillväxttakten succesivt kommer att avta under 2018 men även 2019 och att vi kan förvänta oss en kulminerad konjunktur. I ett flerårsperspektiv bedöms skatteunderlaget växa långsammare än den takt som har varit norm sedan 2010. Detta kommer att påverka offentliga sektor.

Gällande de svenska kommunernas ekonomi var 2017 ännu ett rekordår. I en enkätundersökning bland kommunernas ekonomichefer vittnar de dock om ett försvårat ekonomiskt läge inför 2019.

Flyktingmottagandet

Det ökade antalet asylsökande från 2015 påverkar fortfarande kommuner på olika sätt. En del kommuners starka resultat kan förklaras av de statliga stöd som dessa kommuner fått för mottagandet, samtidigt som de kommuner som fortfarande väntar på ersättning befinner sig i ett sämre ekonomiskt läge. SKL bedömer otydligheten i asyllagstiftningen som ett problem för kommunernas situation och ekonomi.

Övrigt

SKL lyfter även fram följande aspekter i ekonomirapporten:

- Kommunernas investeringar fortsätter att öka vilket innebär ökade framtida driftskostnader.
- Sjukfrånvaron inom offentlig sektor är fortsatt hög och utgör en utmaning för kompetensförsörjningen.
- Vikten av att effektivisera för att kunna stärka välfärden

Övergripande omvärldsanalys -förändrad lagstiftning

Ny förvaltningslag (2017:900)

(Trädde ikraft 1 juli 2018)

I den nya förvaltningslagen ökar myndigheternas serviceskyldighet liksom kraven på bättre samverkan mellan myndigheterna. Kraven på ett modernt språkbruk i myndigheterna och rätten till tolk och översättning skärps. Tillgängligheten till myndigheterna ska förbättras och myndigheterna ska ge snabba svar på allmänhetens frågor. Beslut ska motiveras utförligare och underrättelser om beslut ska ske snabbare. Utredningsansvaret ökar och möjligheten till dröjsmålstalan införs.

Ändring i Skollagen (2010:800)

(Trädde ikraft 1 juli 2018)

Lagen ämnar bidra till det strategiska arbetet för att förbättra den svenska skolan. Lagen innebär ytterligare krav på ansvarig skolchef och skolinspektionen ges utökad befogenhet gällande insatser vid missförhållanden i kommunala skolor. Vidare tydliggörs skolinspektionens roll vid sådana insatser. Ändringar i lagen ämnar också till att minska elevers upprepade och långsiktiga frånvaro. Vissa av lagändringarna träder i kraft efter 2018.

Ytterligare ändringar i lagen innebär att en individuell studieplan för nyanlända elever som mottas inom skolväsendet ska införas. Detta gäller elever i högstadiet, grundskolan och specialskolan, och vars kunskaper har bedömts sedan tidigare. Detta ska genomföras senast två månader efter mottagandet. Dessa elever kan även ges undervisning enligt den anpassade planen som prioriterar vissa ämnen. Därmed utökas undervisningstiden i dessa ämnen.

De ska också få studiehandledning på sitt modersmål om det inte är uppenbart obehövt. Det sistnämnda gäller även nyanlända som tas emot inom skolväsendet på högstadiet i grundsärskolan

En gymnasieutbildning för alla, ändring i skollagen (2010:800)

(Trädde ikraft 1 juli 2018/träder ikraft 1 juli 2019)

Ändringarna syftar dels till att få samtliga ungdomar att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, dels till att förbättra strukturen och kvaliteten på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan. Vissa bestämmelser om stöd, överlämning av uppgifter vid skolbyte och utredning av frånvaro förtydligas. Kommunernas ansvar för hur ungdomar är sysselsatta justeras. Eleverna på introduktionsprogrammen får en garanterad minsta undervisningstid.

Från den 1 juli 2019 gäller att nyanlända elevers kunskaper i alla ämnen ska bedömas när de påbörjar en språkintröduktion, inte bara deras språkkunskaper.

Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn i Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

(Trädde i kraft juni 2018)

Lagändringen innebär att en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn ska få placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om kommunerna har ingått en överenskommelse om placeringen. Placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller det med hänsyn till barnets vårdbehov finns synnerliga skäl.

Övergripande omvärldsanalys -förändrad lagstiftning forts

NIS-direktivet och Lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (SFS 2018:1174)

(Trädde ikraft 1 augusti 2018)

De nya reglerna omfattar leverantörer av samhällsviktiga tjänster och vissa digitala tjänster. NIS-direktivet kommer från EU-nivå och innehåller åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom unionen. Både privata och offentliga organisationer kan beröras av NIS-direktivet som tjänsteleverantörer. Kommuner kan beröras av NIS-regleringen som leverantörer av samhällsviktiga tjänster. Exempel på sektorer som kan beröras är dricksvatten, hälso- och sjukvård och energi.

Ny lag: Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (GDPR)

(Trädde ikraft 25 maj 2018)

EU:s dataskyddsförordning har ersatt den svenska personuppgiftslagen och syftar till att skapa ett enhetligt regelverk inom EU för behandling av personuppgifter. Den nya dataskyddslagen kompletterar EU-förordningen på övergripande nivå. Lagen innehåller bestämmelser om bland annat känsliga personuppgifter, sanktionsavgifter och överklagande. Vidare innebär lagen att barn som har fyllt 13 år själva kan samtycka till behandling av personuppgifter när de använder sociala medier och informationstjänster. Lagen fortsätter kräva anpassningar inom flertalet lagar inom olika områden.

Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

(Träder ikraft 1 januari 2019)

Den stora förändringen som diskuterades inför framtagandet av den nya kommunala redovisningslagen var redovisningen av kommunernas pensionsåtaganden, sloandet av blandmodellen till förmån för en fullfundsmodellen där hela kommunens pensionsåtagande redovisas i balansräkningen. Denna förändring blev inte av, blandmodellen kommer således gälla även fortsättningsvis.

I avsaknad av denna förändring blev den stora förändringen redovisning av placeringstillgångar som aktier, obligationer, räntefonder med mera. Placeringstillgångar skall från 1 januari 2019 värderas till verkligt värde, en värdering till verkligt värde innebär att kommunens resultaträkning kommer att påverkas av upp- och nedgångar i de placerade tillgångarna. Även de kommunala bolagen påverkas genom att deras redovisning måste anpassas till kommunens regelverk i den sammanställda redovisningen.

I övrigt inga större förändringar, regler som tidigare varit norm genom RKR blir nu inskrivna i lagen. Det tillkommer en regel om att delårsrapporten måste avges av kommunstyrelsen senast två månader efter rapportperiodens utgång.



Risikanalyt av kommun- styrelsens verksamhet

Risikanalyser av kommunstyrelsens verksamhet

Bakgrund

Revisorerna ska bedöma vilka hinder, hot eller risker som finns i verksamheten. Hur betydande är riskerna? Hur sannolikt är det att de existerar eller kommer att inträffa? Revisorerna ska också ta ett avstamp i styrelsers och nämnders eget arbete med omvärldsbevakning, styrning och intern kontroll samt riskanalys. Enligt god revisionsred ska analysen ske löpande under året men en årlig avstämning krävs inför varje års planering och granskning. Vidare framhåller god revisionsred vikten av att revisionsplanen är flexibel, detta för att ge utrymme till hantering av oförutsedda händelser och andra behov av omprioriteringar.

Syfte

Uppdraget syftar till att identifiera ekonomiska, juridiska, verksamhetsmässiga och förtroendemässiga risker som har en väsentlig betydelse för styrelsens/nämndens verksamhet, funktioner och processer. De identifierade riskerna ska utgöra underlag för revisionens beslut om revisionsplan och för kommande års revisionsplaner.

Metod och utgångspunkt

Som ett steg i identifieringen av riskområden har revisorerna genomfört grundläggande granskning. Revisorerna begär årligen att styrelsen identifierar de största riskerna som har väsentlig betydelse för styrelsens verksamhet. Därtill har styrelsen ombetts att identifiera väsentliga områden under året och inför kommande år.

På efterföljande sidor ges en sammanfattning av identifierade riskområden för kommunstyrelsen som grundar sig på de iakttagelser som framkommit i svar på frågor och intervjuer. Riskidentifieringen avser verksamheten 2018 och åren framöver.

I analysen ingår omvärldsbevakning baserad på SKL:s ekonomirapport.

Matrisen nedan (hämtad från god revisionsred i kommunal verksamhet) kan utgöra stöd för revisorernas bedömning av risker och prioritering av granskningsområden. Utifrån matrisen har revisorerna därefter kategoriserat riskområden enligt graderingen låg, medel eller hög risk.



Riskgradering	
■	Hög risk
◆	Medel risk
●	Låg risk

Riskbedömning

Nr	Risk/granskningsförslag	Kommentar
1.	Bristande styrning och uppföljning av verksamheten gentemot lagstiftning och fastställda mål/föreskrifter som fullmäktige fastställt.	
2.	Styrelsen har inte tillräcklig uppsikt över den kommunala verksamheten inkl. bolag och kommunalförbund etc.	
3.	Bristande styrning och uppföljning av personalfrågor i form av stöd till verksamheten	
4.	Bristande styrning och kontroll av informationssäkerheten	Ev. granska
5.	Bristar i hanteringen av personuppgifter	
6.	Huvudmannen ger inte förskolechefer och rektorer förutsättningar att utföra sina uppdrag enligt lag och förordning. Förskolechefer och rektorer brister i pedagogisk och administrativ ledning samt utveckling av utbildningen.	
7.	Bristar i utredningar om särskoleplaceringar	

Riskbedömning forts.

Nr	Risk/granskningsförslag	Kommentar
8.	Brister i särskilt stöd, Barn och utbildning	
9.	Bristande arbete mot kränkande behandling och diskriminering, Barn och utbildning	
10.	Brister i insatser för vuxna, IFO	
11.	Brister i el. avsaknad av kvalitetssystem SoL/HSL	
12.	Brister i insatser i ordinärt boende	
13.	Utvecklat instrument för bedömning av personalresurs i förhållande till vårdbehov inom vård och omsorg	Ev. uppföljning hösten 2019
14.	Otillräcklig arbetsledningsresurs inom vård och omsorg	
15.	Brister i insatser i särskilt boende	
16.	Brister i tilldelning, ändring och avveckling av behörigheter.	
17.	Brister i utbetalningssystemet för branschledande systemstöd innebär att en person ensam kan göra utbetalningar.	

Riskbedömning forts.

Nr	Risk/granskningsförslag	Kommentar
18.	Brister i insatser enligt LSS	
19.	Bristerna i kommunens medverkan till att funktionshindrade får en meningsfull sysselsättning	
20.	Överförmyndarnämnden, avsaknad av gode män/förvaltare	
21.	Överförmyndarnämnden, brister i kontroll av uppdragstagare/uppdrag	
22.	Bristande eller outvecklat kvalitetssystem - säker vård (Hälso- och sjukvård)	
23.	Brister i insatser för att klara integration av nyanlända	
24.	Uppföljning av granskning av elevhälsa	Granskning/uppföljning hösten 2019
25.	Brister i placeringar av barn och unga samt uppföljning av placeringar	Ev. granska



Planering av revisionsinsatser

Revisionsplan år 2019

Kommunrevisionen har beslutat att i första hand prioritera nedanstående projekt under 2019. Planen utgår från genomförd riskanalys och resultaten av tidigare granskningar m.m. De utvalda projektens syften och mål beskrivs närmare i separata projektplaner. Granskning 1-3 görs årligen.

	Granskning	Ansvarig nämnd
1.	Granskning av delårsrapport	Kommunstyrelsen
2.	Granskning av årsbokslut/årsredovisning	Kommunstyrelsen
3.	Grundläggande granskning	Kommunstyrelsen
4.	Kvalitetssäkring HVB-hem och familjehem för placerade barn	Kommunstyrelsen
5.	Styrning och kontroll av informationssäkerhet	Kommunstyrelsen
6.	Uppföljning av bemanningsplanering och arbetsledningsresurs	Kommunstyrelsen
7.	Uppföljning beträffande elevhälsan	Kommunstyrelsen



Bilagor

Tidigare genomförda granskningar under mandatperioden

Granskning av delårsrapport och årsredovisning samt grundläggande granskning genomförs årligen. Dessa granskningar är inte med i sammanställningen nedan.

År	Granskning
2018	Bemanningsplanering inom vård- och omsorgsverksamheten
	Elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst
	Uppföljning av revisionsprojekt
2017	Uppföljande granskning av kommunstyrelsens arbete för att motverka ohälsa och sjukfrånvaro hos medarbetarna
	Granskning av beredning av taxa för vatten och avlopp
2016	Hanteringen av behörigheter och loggkontroll i kommunens datoriserade verksamhetsstöd som hanterar hälso-, sjukvård och social omsorg
	Uppföljande granskning av kommunens beredskap för extraordinära händelser
	Kommunens aktivitetsansvar för ungdomar upp till 20 år
2015	Uppföljning av kommunens arbete med intern kontroll
	Granskning av kommunstyrelsens arbete för att motverka ohälsa och sjukfrånvaro hos medarbetarna
	Granskning av biståndsbedömningen inom äldreomsorgen
	Granskning av handläggningsprocessen gällande ny förskola
	Uppföljande granskning av kommunens beredskap för extraordinära händelser