

Uppföljande granskning av den interna kontrollen avseende barn- omsorgsavgifter

Gällivare kommun

Juni 2020

Magdalena Bergfors

Malin Ringedal



Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun har PwC genomfört en uppföljande granskning av den interna kontrollen avseende barnomsorgsavgifter. Syftet har varit att granska vilka åtgärder nämnden vidtagit utifrån den granskning av intern kontroll i debiteringsprocessen som kommunrevisionen genomförde 2015. Granskningen har även omfattat stickprov om 20 slumpmässigt utvalda debiteringar som avser 2020.

Uppföljningen visar att barn- och utbildningsnämnden har vidtagit ett antal åtgärder som beslutades efter granskningen 2015. Exempelvis har ett nytt verksamhetssystem för avgiftshandläggning och avgiftsdebitering implementerats. Sedan 2017 genomförs årliga kontroller av riktigheten i avgiftsgrundande inkomster med efterdebitering eller återbetalning som följd vid avvikelser. Den uppföljande granskningen visar dock att vissa utvecklingsområden kvarstår. Till exempel finns det inte en heltäckande processbeskrivning med tillhörande arbetsbeskrivningar, rutiner och arbetsfördelning för debitering av avgifter enligt taxebeslut. Enligt vår bedömning medför det en utmaning för nämnden att upptäcka, förhindra och motverka svagheter i den interna kontrollen. Därtill har nämnden inte identifierat kritiska kontrollaktiviteter eller bestämt hur förvaltningen ska återrapportera om verkställandet av fullmäktiges taxebeslut för förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem. Vid genomförd stickprovsgranskning uppmärksammades en felprogrammering i verksamhetssystemet som medför en felaktig avgiftsberäkning och i efterföljande led felaktig avgiftsdebitering för vissa familjer. I sammanhanget bör understrykas att felet innebär för låg debitering om 1 krona och är således inte väsentligt i relation till totala intäkter. Samtidigt innebär felet ett avsteg från fullmäktiges principiella taxebeslut. Stickprovsgranskningen har även föranlett övriga noteringar såsom utebliven debitering av förskoleplats i ett fall samt att avgift för barn i samma familj är beräknad utifrån olika vistelsetider.

Utifrån granskningens syfte är vår sammanfattande bedömning att barn- och utbildningsnämnden inte helt har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll vid debitering av avgifter enligt fullmäktiges taxebeslut för förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem. Barn- och utbildningsnämnden rekommenderas att:

- Säkerställa att beslut om efterdebitering eller återbetalning till följd av prövning av inkomstuppgifternas riktighet fattas på ett tillbörligt sätt.
- Upprätta en heltäckande processbeskrivning med tillhörande arbetsbeskrivning, rutiner och arbetsfördelning för debitering av avgifter enligt fullmäktiges beslut om avgifter för förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem. Detta i syfte att minska sårbarheten i den löpande hanteringen samt i syfte att upptäcka, motverka och förhindra eventuella svagheter i den interna kontrollen och identifiera kritiska kontrollaktiviteter.
- Tillse en riskanalys för debitering av avgifter enligt fullmäktiges beslut om avgifter för förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem och vid behov fastställa kritiska kontrollaktiviteter. Nämnden bör tydliggöra hur genomförandet av kontrollaktiviteter ska dokumenteras och sparas för att i efterföljande led kunna verifiera kontrollernas existens och utfall.

Innehållsförteckning

Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
Metod	3
Iakttagelser och bedömningar	4
Uppföljning av förbättringsområden och rekommendationer	4
Revisionell bedömning	11
Bilaga 1 – Sammanfattning av granskning 2015	14
Bilaga 2 – Revisionskriterier	16
Bilaga 3 – Granskad dokumentation	19
Bilaga 4 – Stickprovsgranskning	20

Inledning

Bakgrund

Kommunrevisionen genomförde 2015 en granskning av rutiner för debitering av kommunens barnomsorgsavgifter. Granskningen visade att det fanns ändamålsenliga rutiner för debiteringen av barnomsorgsavgifter, men att den interna kontrollen var bristfällig. Granskningen uppmärksammade bland annat att anmälda inkomstuppgifter från vårdnadshavare inte verifierades och att kommunen hade gått miste om intäkter till följd av felaktigt uppgivna inkomster. Utifrån granskningens syfte och resultat lämnades ett antal rekommendationer till barn-, utbildnings- och kultur nämnden i syfte att stärka den interna kontrollen. Ytterligare information om granskningen 2015 återfinns i bilaga 1.

De förtroendevalda revisorerna har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys för 2020 beslutat att genomföra en uppföljande granskning av debitering av kommunens barnomsorgsavgifter. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risk för bristande styrning, uppföljning och intern kontroll.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna uppföljande granskningen är att granska vilka åtgärder nämnden vidtagit utifrån den granskning av intern kontroll i debiteringsprocessen som kommunrevisionen genomförde 2015. Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Har barn- och utbildningsnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån de rekommendationer som lämnades vid granskningen av den interna kontrollen avseende rutiner för barnomsorgsavgifter som genomfördes 2015?

Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning framgår av bilaga 2.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att följa upp de rekommendationer som framkom av 2015 års granskning och avser verksamhetsåret 2020. Ansvarig nämnd i denna granskning är barn- och utbildningsnämnden.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med administrativ chef, Förskoleenheten, och verksamhetsutvecklare, Barn- och utbildningsförvaltningen. Granskad dokumentation återges i bilaga 3. Respondenter och förvaltningschef har brettas tillfälle att faktagranska rapporten.

Som komplement till dokumentstudier och intervjuer har stickprovskontroller gjorts. Intervall för urval av stickprovskontrollerna har varit avgifter som avser januari till april 2020, med fem stickprov i respektive debiteringsperiod. Urval har skett slumpmässigt.

Iakttagelser och bedömningar

Uppföljning av förbättringsområden och rekommendationer

Nedan framgår de förbättringsområden och rekommendationer som framkom vid den granskning av intern kontroll i debitering av barnomsorgsavgifter som gjordes 2015. Där efter beskrivs nuläget och vår bedömning vid årets granskning sammanfattas.

Kontroll av angivna inkomstuppgifter

Förbättringsområden vid granskningen 2015

I granskningen 2015 uppmärksammades att vårdnadshavares uppgivna inkomster inte verifierades samt att det inte fanns någon kontroll av inkomstuppgifterna mot Skatteverket. Stickprov visade att kommunen riskerade att gå miste, men även hade gått miste om intäkter som en följd av felaktigt uppgivna inkomster från vårdnadshavare.

Utifrån ovanstående rekommenderades nämnden att införa en årlig kontroll av angivna inkomstuppgifter mot taxerade inkomster från Skatteverket samt att vid avvikelser korrigera debiteringarna.

Nuläge

Med anledning av tidigare granskning beslutade dåvarande barn-, utbildnings- och kultur- nämnden 2016 att ge förvaltningen i uppdrag att införskaffa ett verksamhetssystem för debitering av barnomsorgsavgifter. Enligt beslutet ska verksamhetssystemet möjliggöra kontroll av kringliggande faktorer, såsom inkomstkontroll och kontroll av familjesammansättningen. Nämnden beslutade vidare att rutiner gällande inlämnande av inkomstuppgifter samt rutiner för arkivering av fakturor och kompletterande underlag ska ses över och förändras.¹

Ett nytt verksamhetssystem, IST Administration – Förskola/fritidshem, infördes i kommunen 2017. Genom implementeringen av det nya systemstödet har även rutinen för avgiftshandläggningen och kontroll av inkomstuppgifter till del förändrats.

Avgiftshandläggningen initieras genom en ansökan om plats i barnomsorgen av barnets vårdnadshavare. Ansökan sker digitalt via kommunens webbplats genom en e-tjänst med integrationskoppling till IST. I samband med ansökan skapas en familjebild i verksamhetssystemet. Fasta data utifrån ansökan i form av personnummer och bostadsadress verifieras genom en automatisk matchning mot folkbokföringen. Anmälan av inkomst ska lämnas av vårdnadshavare i e-tjänsten senast vid barnets första inskolningsdag. I det fall inkomstuppgifter utelämnas kommer avgiften att beräknas utifrån inkomsttaket (maxtaxa).

Sedan granskningen 2015 har en prövning av riktigheten i vårdnadshavares lämnade inkomstuppgifter införts. Detta genom en jämförelse mellan anmäld inkomst och taxerade

¹ Protokoll, 2016-06-14 § 83 Revisionsrapport gällande internkontroll avseende barnomsorgsavgifter

inkomster hämtade från Skatteverkets inkomstdatabas. Information att inkomster prövas framgår av fullmäktiges taxa för avgifter i förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem. Kontrollen görs med drygt två års eftersläpning eftersom det inte är möjligt att genomföra den innan Skatteverket har färdigställt taxeringen för året (inkomståret/kontrollåret) som är aktuellt för prövningen.

Inkomstkontrollen är till stor del automatiserad och som av framtagna rutinbeskrivning i övergripande drag innebär att hämta samtliga debiteringar per familj för det år som kontrollen avser från ekonomisystemet och sedan överföra data till systemleverantören till IST. Därefter utförs körning mot Skatteverkets inkomstdatabas av IST. Uppgifter om familjernas årsinkomst hämtas från Skatteverket. Årsinkomsten delas med tolv, och ger en beräknad månadsinkomst. En omräkning av avgiften sker utifrån den beräknade månadsinkomsten och jämförs med faktisk debitering. Om faktisk debiterad avgift och beräknad avgift inte överensstämmer, innebär det att debiteringen varit för hög eller för låg.

Avgiftshandläggare inom kommunen erhåller en sammanställning av IST med resultatet av inkomstkontrollen. Avvikelser undersöks och utreds, därefter fattas beslut om mellanskillnaden ska återbetalas eller återkrävas. Vi har tagit del av resultatet av den senast genomförda inkomstkontrollen som skedde i november 2019 med kontroll av avgifter 2017. Kontrollen medförde att kommunen återbetalade 120 814 kronor och efterdebiterade 570 915 kronor. Vi noterar att beslut om återbetalning eller efterdebitering av avgifter med anledning av kontroll av inkomstuppgifternas riktighet inte har fattats av nämnden i sin helhet samtidigt som uppgiften inte har överförts till utsedd delegat.

Förändring av inkomstuppgifter

Förbättringsområden vid granskningen 2015

Vårdnadshavare var enligt ingånget avtal om barnomsorgsplats skyldiga att inrapportera alla förändringar i inkomster till kommunen. Ändringsanmälningar skulle enligt rutin ske genom en underskriven blankett. Granskningen uppmärksammade att det kunde förekomma att vårdnadshavare hörde av sig till kommunen och uppgav förändringar muntlig och att det i förekommande fall inte fanns underlag som styrkte inkomsten från vilken avgiften beräknades från, men att skriftliga underlag begärdes i efterhand.

Med anledning av ovan rekommenderades nämnden att säkerställa att endast skriftligt meddelade förändringar av inkomstuppgifter från vårdnadshavare godkändes.

Nuläge

I och med införandet av det nya verksamhetssystemet för avgiftshandläggning och avgiftsdebitering, IST Administration – Förskola/fritidshem, har rutinerna för anmälan om inkomstuppgifter förändrats. Vårdnadshavare ska numera själva registrera och underhålla sina inkomstuppgifter via e-tjänst med integration till IST.

I likhet med tidigare granskning är det vårdnadshavarna som, i enlighet med avtal om plats i kommunens barnomsorg, ansvarar för att anmäla avgiftsgrundande inkomst. Vårdnadshavare kan logga in i e-tjänsten med hjälp av e-legitimation eller vanligt lösenord för

att ange förändringar i inkomst när som helst. När en ändring utförts av vårdnadshavare dyker det upp som ett meddelande i IST för administratör att kontrollera innan den nya inkomsten godkänns och registreras som avgiftsgrundande inkomst i verksamhetssystemet. Enligt intervjuer finns det inte krav på att anmälda inkomstuppgifterna från vårdnadshavarna bestyrks, till exempel genom löneintyg eller motsvarande. Detta eftersom vårdnadshavare har ett eget ansvar att meddela korrekt inkomst samt att inkomstuppgiften riktighet prövas årligen genom jämförelse mot Skatteverkets inkomstdatabas. Från intervjuer förstås att administratör kontrollerar meddelanden i IST dagligen och att förändringar av inkomstuppgifter därigenom kontrolleras löpande.

Det framgår av intervjuer att inkomständeringar bakåt i tiden, det vill säga om en ny inkomst ska gälla tidigare än datumet vårdnadshavare meddelade förändringen, inte är möjligt mer än en månad tillbaka. Har den förändrade inkomsten varit aktuell under en lägre period kommer mellanskillnaden efterdebiteras eller återbetalas efter genomförd inkomstkontroll.

Kontrollrutin för debitering

Förbättringsområden vid granskningen 2015

Vid granskningen 2015 uppmärksammades att debitering av plats i kommunens barnomsorg inte inkluderades i nämndens interna kontrollplan samt att de rutinkontroller som skedde i det dagliga arbetet var en avstämning mellan faktureringsunderlag och inläsning av debiteringsposter till kommunens ekonomisystem.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderades nämnden att ta fram kontrollrutiner för debitering av barnomsorgsavgifter som omfattar hela kedjan – det vill säga att rätt schema är inlagt, att rätt avgift debiterats, att fakturan gått ut och att fakturan är betald.

Nuläge

Dokumentgenomgång visar att barn- och utbildningsnämnden inte har inkluderat kontrollrutiner för debitering av plats i kommunens barnomsorg enligt taxa i sin interna kontrollplan för 2019-2021. Enligt de intervjuade finns det i begränsad utsträckning dokumenterade kontrollaktiviteter som omfattar hela kedjan. Av intervjuer förstås dock att det förekommer flera kontrollmoment i syfte att säkerställa en korrekt debitering.

Kontroll av vistelsetid

I förskolan har barnens vistelsetid en betydande roll för hur avgiftens storlek ska beräknas. Se bilaga 2 för mer information om taxan. Beslut om vistelsetid i förskolan fastställs i samband med ett placeringsbeslut. Som huvudregel ska barn erbjudas plats i omsorgen utifrån vårdhandhavarens arbetstid och restid. Antalet timmar utifrån placeringsbeslut registreras i verksamhetssystemet och ligger till grund för den automatiserade avgiftsberäkningen. Vårdnadshavare uppger behov av barnets vistelsetid i e-tjänsten.

Enligt intervjuade sker kontroll av beslutad vistelsetid och faktisk vistelsetid månadsvis. Detta genom att medarbetare i verksamheten rapporterar in listor med hur många timmar

barnen varit i förskolan till central administratör. Den faktiska vistelsetiden från listor stäms av mot beslutad vistelsetid registrerad i verksamhetssystemet. Om avstämningen visar onormala avvikelser, till exempel att barnen visas längre än överenskommet, ska kontakt tas med vårdnadshavare med uppmaning att ändra behov av vistelsetid i e-tjänsten.

Hur kontroller av vistelsetid utförs, av vem eller med vilket resultat dokumenteras inte, varför spårbarheten av kontrollens existens och utfall är svår att verifiera i efterhand.

Kontroll av taxekonstruktion efter justering av inkomsttak för maxtaxa

I Gällivare kommun är taxa för plats i förskola och fritidshem utformad så att kraven i förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet uppfylls. Det innebär bland annat att det finns en högsta avgiftsgrundande inkomst (inkomsttak) som avgiften får beräknas på. Det är Skolverket som senast 1 december meddelar vilket inkomsttak som gäller för året därpå. Programmering för avgiftsberäkning i verksamhetssystemet behöver således justeras årligen, efter att fullmäktige fattat beslut om reviderad taxa utifrån Skolverkets information.

Enligt de intervjuade har samtliga skoladministratörer i kommunen samt tre administratörer inom förskolan systembehörighet att ändra inkomsttak i verksamhetssystemet. I praktiken beställs uppdateringen av systemleverantören till IST. Av intervjuer framgår att det i samband med justeringen av inkomsttaket genomförs kontroller av flera personer i kommunen med syfte att säkerställa att justeringen blir korrekt. Hur kontrollerna utförs, av vem och med vilket resultat dokumenteras emellertid inte, varför vi inte har kunnat verifiera att kontroll av taxekonstruktionen i verksamhetssystemet har genomförts 2020.

Kontrollrutin för antal barn samt de som inte når upp till maxtaxa

Förbättringsområden vid granskningen 2015

Vid granskningen 2015 noterades att debitering av plats i kommunens barnomsorg inte inkluderades i nämndens interna kontrollplan samt att de rutinkontroller som skedde i det dagliga arbetet var en avstämning mellan faktureringsunderlag och inläsning av debiteringsposter till kommunens ekonomisystem. Vidare noterades att det inte skedde någon särskild kontroll av de som inte nådde upp till maxtaxa.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderades nämnden att införa en kontroll av antal inskrivna barn i förhållande till antal utgående fakturor liksom en särskild kontroll av inlämnade inkomstuppgifter för de som inte når upp till maxtaxan.

Nuläge

Sedan granskningen 2015 har nämnden tillsett en kontroll av riktigheten i vårdnadshavares lämnade inkomster, oavsett om familjerna debiteras enligt maxtaxa eller inte. Rekommendationen bedöms därav inte längre tillämplig.

Kontrollrutin avseende fullständighet

Förbättringsområden vid granskningen 2015

Vid granskningen 2015 noterades att debitering av plats i kommunens barnomsorg inte inkluderades i nämndens interna kontrollplan samt att de rutinkontroller som skedde i det dagliga arbetet var en avstämning mellan faktureringsunderlag och inläsning av debiteringsposter till kommunens ekonomisystem.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderades nämnden att införa en kontroll av att rätt antal fakturor/samtliga fakturor faktiskt blev fakturerade.

Nuläge

I likhet med tidigare granskningar ingår det inom ramen för förvaltningens löpande arbetet att säkerställa att extern leverantör som distribuerar fakturor också skickar i väg samtliga fakturaunderlag som levereras från kommunen. Enligt uppgift tillhandahåller leverantören ett e-postmeddelande med information om hur många fakturor som skickats iväg. Detta sparas tillsammans med en papperskopia på bokföringsordern.

Kontroll mot folkbokföring

Förbättringsområden vid granskningen 2015

Vid granskningen 2015 noterades att det inte fanns någon kontroll av familjesammansättning i samband med faktureringen av barnomsorgsavgifter samt att det medförde risk för felaktigt avgiftsuttag om en ensamstående under året blir sammanboende, om det inte gjordes någon anmälan om förändringen av familjens totala bruttomånadsinkomster. Vidare fanns det inte någon uttalad kontroll av familjesammansättningen mot folkbokföringen. Det förekom viss stickprovsgranskning, men inte regelbundet eller under systematiserade former.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderades nämnden att införa en kontroll mot folkbokföringen för familjesammansättningen.

Nuläge

Det nya verksamhetssystemet IST administration – Förskola/fritidshem har en direktlänk till folkbokföringen. Vid registrering av ett nytt personnummer sker en automatisk kontroll gentemot folkbokföringen i syfte att säkerställa att felaktiga personnummer eller adresser inte förekommer.

Enligt intervjuer sker därefter en körning mot folkbokföringen en gång i vecka per automatik för samtliga registrerade familjer i verksamhetssystem. En lista med eventuella avvikelser genereras efter körningen. Listan omhändertas av administratör som i nästkommande led kontaktar familjen med påminnelse att uppdatera uppgifter i e-tjänsten.

Resultat från stickprovgranskning

Vi har inom ramen för denna granskningen genomfört en stickprovgranskning med syfte att för ett urval familjer kontrollera att debiterad avgift överensstämmer med fullmäktiges taxa för avgifter i förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem 2020.

Urvalet omfattar 20 slumpmässigt utvalda debiteringar. Stickprovgranskningen har föranlett noteringar på sju stickprov.

Felaktigt beräknad avgift vid avdrag för allmän förskola

Fyra stickprov visar avvikelser i avgiftsberäkningen vid avdrag för allmän förskola för det första barnet när avgiftsberäkning sker utifrån inkomsttaket. En felkonstruktion i verksamhetssystem medför att avgiften blir 1 krona för lågt beräknad, vilket i efterföljande led innebär att avgiften är för lågt debiterad i relation till taxebeslut.

Avgift vid delad faktura är inte korrekt beräknad

Ett stickprov visar att avgiften vid delad faktura, det vill säga vårdnadshavare som inte har ett gemensamt hushåll, men gemensam vårdnad av barnen, inte är korrekt beräknad. Vårdnadshavarnas sammanlagda inkomst överstiger inkomsttaket och beräkning borde ske enligt maxtaxa. För låg avgift om 230 kronor per månad har debiterats.

Avgift är beräknad utifrån olika vistelsetid för barn i samma familj

Ett stickprov visar att avgiften för två barn i förskolan i samma familj är beräknad utifrån olika vistelsetider, det ena barnet har heltid och det andra deltid. Då behov av barnomsorg ska utgå från vårdnadshavares arbetstid och restid ska barnens behov av plats i barnomsorgen vara densamma. Avgiften är således för högt eller för lågt beräknad och i efterföljande led är även debiterad avgiften för högt eller för lågt debiterad.

Utebliven debitering för plats i förskola

Ett stickprov omfattar tre barn, ett barn i förskola och två barn i fritidshem. Avgift för platsen i förskola har inte debiterats. Förklaringen uppges vara att personalen på förskolan inte har kontrollerat vistelsetiden och att registrering i verksamhetssystem för beräkning av avgift därav inte skett. Vid uppföljning framgår att platsen i förskolan inte har debiterats sedan september 2019. Utebliven debitering uppskattas till 1 035 kronor per månad sedan januari 2020.

Resultatet från stickprovgranskningen indikerar brister i såväl kontroll av taxekonstruktionen i verksamhetssystemet som kontroll av vistelsetider och avgiftsberäkning vid delad faktura.

Övriga iakttagelser som framkommit i den uppföljande granskningen

Avsaknaden av dokumenterade processbeskrivningar

Vi har inom ramen för denna granskning noterat att det inte finns en heltäckande processbeskrivning med tillhörande arbetsbeskrivningar, rutiner och arbetsfördelning för debiteringsprocessen. Vi anser att avsaknaden av processbeskrivning och dokumenterade rutiner försvårar för nämnden att upptäcka, motverka och förhindra svagheter i den interna kontrollen samt försvårar att identifiera behovet av kontrollaktiviteter för att följa upp efterlevnad av fullmäktiges taxebeslut. Vi anser även att avsaknaden av processbeskrivning medför en risk för sårbarhet i den löpande hanteringen då kunskapen om debiteringsprocessen i dagsläget är personbunden.

Avsaknad av riskanalys

I Gällivare kommun har fullmäktige beslutat om ett styrsystem för intern kontroll, se bilaga 2 för mer information. Som ett led i arbetet ska varje nämnd tillse en riskanalys som ligger till grund för en årlig plan för intern kontroll. Enligt vår kännedom har barn- och utbildningsnämnden inte tillsett en riskanalys kopplad till processen för debitering av avgifter enligt fullmäktiges taxa för avgifter i förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem.

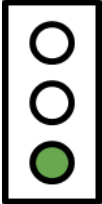
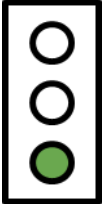
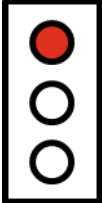
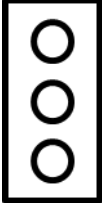
I och med införandet av ett nytt verksamhetssystem 2017 har kontrollmiljön till del förändrats och därav behovet av kontrollaktiviteter. Till exempel är en korrekt programmering av taxekonstruktionen i verksamhetssystemet en förutsättning för en korrekt avgiftsberäkning. Enligt intervjuer förekommer kontroller av taxekonstruktionen i samband med att inkomsttaket årligen justeras. Dessa kontroller, hur de utförts, av vem och med vilket resultat dokumenteras inte, varför spårbarheten och återrapportering av kontrollen även försvåras. Vi har i anslutning till vår stickprovsgranskning uppmärksammat felaktigheter i avgiftsberäkningen. Under intervju framkom även att systemleverantören under 2018 hade gjort en felaktig programmering vilket innebar att avgiftsberäkningen blev felaktig och ledde till att för låga avgifter debiterades. Felet upptäcktes och åtgärdades efter ett drygt halvår. Sammantaget anser vi att dessa brister är exempel som indikerar ett behov av en riskanalys med koppling till debiteringsprocessen.

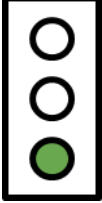
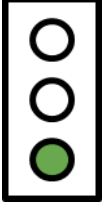
Avsaknad av kontrollaktiviteter

I och med att det inte har genomförts någon riskanalys för debitering av avgifter enligt taxa har nämnden inte heller fastställt några kontrollaktiviteter. Vi har inte observerat att nämnden på annat sätt beslutat hur följsamhet till taxebeslutet ska återrapporteras. Därmed kan det ifrågasättas hur nämnden styr och följer upp den interna kontrollen vid tillämpning av fullmäktiges beslut om avgifter för förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem. Att de kontroller som utförs inte dokumenteras minskar även spårbarheten och en risk att det interna kontrollarbetet inte utförs eller inte utförs i tillräcklig omfattning eller på rätt sätt.

Revisionell bedömning

Bedömning av åtgärder utifrån rekommendationer 2015

Rekommendationer	Kommentar	
Kontroll av avgiftsgrundande inkomstuppgifter.	Åtgärdat Från och med 2017 genomförs provning av inkomstuppgifters riktighet årligen med efterdebitering eller återbetalning som följd. Provningsen utförs genom att jämföra registrerade inkomster (inkomst från vilken avgiften beräknas) med taxerade inkomster hämtade från Skatteverket.	
Endast skriftligt meddelade förändringar av inkomstuppgifter från vårdnadshavare godkänns.	Åtgärdat I och med implementering av ett nytt verksamhetssystem för debitering av avgifter ska vårdnadshavare själva registrera inkomstförändringar i e-tjänst som är kopplat till verksamhetssystemet. Innan den förändrade inkomsten registreras och används som avgiftsgrundande inkomst måste handläggare godkänna förändringen.	
Kontrollrutiner gällande debitering av barnomsorgsavgifter.	Ej åtgärdat Det finns exempel på kontroller som utförs i syfte att säkerställa en riktig och fullständig debitering i enlighet med fullmäktiges taxebeslut, till exempel kontroll av taxekonstruktionen i verksamhetssystemet efter årlig justering av inkomsttak, kontroll av vistelsetid i förskolan och en årlig provning av anmälda inkomstuppgifters riktighet. Emellertid är kontrollernas existens och utfall svåra att spåra eftersom de inte dokumenteras. Vidare har nämnden inte gjort ett aktivt ställningstagande till vilka kontrollaktiviteter som är kritiska för att säkerställa en riktig och fullständig debitering eller krav på återrapportering.	
Kontroll av antal inskrivna barn i förhållande till antalet utgående fakturor liksom särskild kontroll inlämnande inkomstuppgifter för de som inte når upp till maxtaxan.	Inte längre tillämpligt Nämnden har infört en årlig rutin för provning av inkomstuppgifter. Kontroll omfattar samtliga familjer med aktuella placeringsbeslut i förskola/fritidshem. Behovet av en särskild kontroll för familjer som inte når upp till maxtaxa bedöms därav inte längre som aktuellt.	

<p>Dokumenterad kontroll av att rätt antal fakturor/samtliga fakturor faktiskt är fakturerade.</p>	<p>Åtgärdat</p> <p>I likhet med tidigare granskning ingår det inom ramen för förvaltningens löpande arbete att säkerställa att extern leverantör som distribuerar fakturor också skickar i väg samtliga fakturaunderlag som levereras från kommunen. Bekräftelse från leverantör sparas tillsammans med en kopia på bokföringsordern.</p>	
<p>Kontroll mot folkbokföringen för familjesammansättningen?</p>	<p>Åtgärdat</p> <p>Sedan granskningen 2015 kontrolleras familjesammansättning mot folkbokföringen per automatisk i verksamhetssystem, en så kallad systembaserad kontroll</p>	

Samlad bedömning och rekommendationer

Föreliggande uppföljande granskning har syftat till att granska vilka åtgärder nämnden vidtagit utifrån den granskning av intern kontroll i debiteringsprocessen som kommunrevisionen genomförde 2015. Vår har visat att nämnden i huvudsak har beaktat revisionens tidigare rekommendationer, men att vissa utvecklingsområden kvarstår. Vår sammanfattande bedömning är därför att barn- och utbildningsnämnden inte helt har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll vid debitering av avgifter enligt fullmäktiges taxebeslut för förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem. Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att beslut om efterdebitering eller återbetalning till följd av prövning av inkomstuppgifternas riktighet fattas på ett tillbörligt sätt.
- Upprätta en heltäckande processbeskrivning med tillhörande arbetsbeskrivning, rutiner och arbetsfördelning för debitering av avgifter enligt fullmäktiges beslut om avgifter för förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem. Detta i syfte att minska sårbarheten i den löpande hanteringen samt i syfte att upptäcka, motverka och förhindra eventuella svagheter i den interna kontrollen och identifiera kritiska kontrollaktiviteter.
- Tillse en riskanalys för debitering av avgifter enligt fullmäktiges beslut om avgifter för förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem och vid behov fastställa kritiska kontrollaktiviteter. Nämnden bör tydliggöra hur genomförandet av kontrollaktiviteter ska dokumenteras och sparas för att i efterföljande led kunna verifiera kontrollernas existens och utfall.

2020-06-24

Jenny Engelmark
Uppdragsledare

Magdalena Bergfors
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga 1 – Sammanfattning av granskning 2015

Granskningens bakgrund

Gällivare kommun tillhandahåller och utför olika tjänster för vilka avgifter debiteras kommuninvånarna. God internkontroll i debiteringsprocesserna är viktig både för att säkra kommunens intäkter men även för att säkerställa att avgifterna blir korrekt debiterade.

Debitering av barnomsorgsavgifter uppgår årligen till väsentliga belopp. Det finns dessutom risker förknippade med faktureringsadministrationen, exempelvis bristande avstämningsrutiner mellan försystem och redovisningen, som kan leda till att fakturering inte sker, eller sker på ett felaktigt sätt.

Väsentliga granskningsiakttagelser

- Icke anmälda inkomstförändringar exempelvis vid lönerrevisioner kan medföra väsentliga inkomstbortfall för kommunen. Barn-, utbildnings- och kulturförvaltningen kontrollerade inte vid granskningstillfället de lämnade inkomstuppgifterna mot deklarerade inkomster.
- I och med att det inte sker någon ytterligare kontroll av inkomstuppgifterna förutom det årliga utskicket som görs till vårdnadshavare med uppmaningen att lämna in nya inkomstuppgifter, medför detta en risk för felaktigheter.
- I dagsläget görs ingen kontroll avseende familjesammansättningen i samband med fakturering av barnomsorgsavgifter. Med detta följer en viss risk för felaktigt avgiftsuttag om en ensamstående under löpande år blir sammanboende, om det då inte görs någon anmälan om förändringen av familjens totala bruttoinkomster. Risk finns främst att för låg avgift blir debiterad.
- Stickprovet visar att kommunen riskerar att gå miste om men även gått miste om intäkter som en följd av felaktigt uppgivna inkomster från vårdnadshavarna.

Lämnade rekommendationer

- För att säkerställa att inlämnade inkomstuppgifter är rätt bör det ske en årlig kontroll av angivna inkomstuppgifter mot taxerade inkomster från Skatteverket. Vid avvikelser bör även en korrigerande av årets debitering ske.
- Att endast skriftligt meddelade förändringar av inkomstuppgifter från vårdnadshavare bör godkännas.
- Kontrollrutiner bör tas fram när det gäller debiteringen av barnomsorgsavgifter. Exempel på en kontroll kan vara att handläggarna gör ett slumpmässigt urval av cirka 10 barn inom förskolan. Kontroll bör göras av hela kedjan –

det vill säga att rätt schema är inlagt, att rätt avgift debiteras, att fakturan gått ut och att fakturan är betald.

- För att ytterligare stärka den interna kontrollen kan till exempel rutinmässig kontroll av antal inskrivna barn i förhållande till antal utgående fakturor göras liksom särskild kontroll av inlämnade inkomstuppgifter för de som inte når upp till maxtaxan.
- En dokumenterad kontroll bör göras mot att rätt antal fakturor/samtliga fakturor faktiskt är fakturerade. Rutinmässigt bör i pärm sparas både underlaget till fakturan men även specifikationen på vad som faktiskt har fakturerats.
- Att en kontroll mot folkbokföringen införs för familjesammansättningen under löpande år. I och med att Gällivare är en förhållandevis liten kommun finns en viss kontroll ute i samhället, men detta är inte tillförlitligt.
- Kommunen bör göra en total genomgång av uppgiven inkomst för att säkerställa att vårdnadshavarna uppger rätt inkomst.

Bilaga 2 – Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning styrs av tillämpliga delar av kommunlagen, fullmäktiges reglemente för barn- och utbildningsnämnden, fullmäktiges styrsystem för intern kontroll samt fullmäktiges beslut om taxa för den kommunala barnomsorgen.

Kommunallag (2017:725)

Enligt 6 kap 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredsställande sätt.

Reglemente för barn- och utbildningsnämnden, Dnr KS/2018:964

Av reglemente för barn- och utbildningsnämnden framgår att nämnden har i uppdrag att följa det som fullmäktige i reglemente eller i särskilt beslut har bestämt att nämnden ska fullgöra, samt i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer. Enligt reglementet ska barn- och utbildningsnämnden kontinuerligt följa upp sin verksamhet.

Styrsystem för intern kontroll, Dnr KS 2012:440/001

Fullmäktige har beslutat om ett styrsystem för internkontroll med syfte att ange systematik för hur arbete med intern kontroll ska utföras i Gällivare kommun. Enligt styrsystemet innebär en strukturerad intern kontroll att nämnds- eller styrelseledamöter prioriterar och anger vad uppföljningen till nämnd eller styrelse ska innehålla. De olika områden som kan ingå i internkontrollen är: riskanalys, avvikelshantering, regler, riktlinjer, lagar, rutiner, fattade politiska beslut och dess verkställan, måluppfyllelse, ekonomisk uppföljning samt annan verksamhetsspecifik uppföljning.

En nämnd ska upprätta en plan för den interna kontrollen som utgår från en genomförd riskanalys. Förutom de områden som prioriteras i planen ska nämnder även ange vilken annan uppföljning de kräver för att svara upp mot kommunallagens intention av nämndens ansvarstagande för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde.

Taxa för avgifter i förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem 2020, Dnr Ks 2019:106/0031

Fullmäktige har beslutat att avgift ska tas ut för barn med plats i förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem. Avgiftspliktiga personer enligt taxan är vårdnadshavare till barn med placeringsbeslut i omsorgen.

Hur mycket vårdnadshavare maximalt ska betala i avgift baseras på en procentsats av hushållets samlade inkomst upp till ett inkomsttak. Det betyder att ju mer hushållet tjänar desto högre kan avgiften bli, men bara upp till en viss inkomst. För 2020 är inkomsttaket fastställt till 49 280 kronor per månad. Till avgiftsgrundande inkomst räknas bruttomånadsinkomsten. I det fall en vårdnadshavare sambor med en person med vilken hen inte

har gemensamma barn, ska den samboendes bruttoinkomst medräknas i den avgiftsgrundande inkomsten.

I förskolan är avgiften per månad högst tre, två respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första, andra respektive tredje barnet. I fritidshemmet är avgiften per månad högst två, respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första, andra respektive tredje barnet. Den högsta avgiften betalas för det yngsta barnet och den närmast lägre avgiften för det näst yngsta barnet. Från och med det fjärde barnet i hushållet betalas ingen avgift.

I syfte att tillgodose Skollagens krav på avgiftsfri allmän förskola om 525 timmar per vecka från och med höstterminen då barnet fyller tre år, reduceras avgiften i det fall barnet även har placering i ordinarie förskola mer än 15 timmar i vecka. Förhållandet gäller även barn som placeras i omsorgen utifrån Skollagens bestämmelser om barn med behov av särskilt stöd. Barn i åldern 1-2 år med vårdnadshavare som är arbetssökande eller föräldralediga har rätt till avgiftsbelagd plats upp till 15 timmar per vecka.

Därutöver är avgiftsberäkningen beroende på beslutad vistelsetid i förskolan och det finns tre olika avgiftsnivåer. Byte av avgiftsnivå kan endast göras per månadsskifte. I tabellerna nedan sammanfattas avgiftsberäkning för plats i förskola år 2020.

Tabell 1. Avgiftsberäkning för plats i förskola och pedagogisk omsorg, heltid

Heltid - över 25 timmar i veckan	Barn 1-3 ² år	Barn 3 ³ -5 år	Barn med behov av särskilt stöd
Barn 1	3 % av inkomsten, högst 1 478 kr/månad	2,1 % av inkomsten, högst 1 035 kr/månad	2,1 % av inkomsten, högst 1 035 kr/månad
Barn 2	2 % av inkomsten, högst 986 kr/månad	1,4 % av inkomsten, högst 690 kr/månad	1,4 % av inkomsten, högst 690 kr/månad
Barn 3	1 % av inkomsten, högst 493 kr/månad	0,7 % av inkomsten, högst 345 kr/månad	0,7 % av inkomsten, högst 345 kr/månad
Barn 4	Ingen avgift	Ingen avgift	Ingen avgift

² Till och med höstterminen barnet fyller tre år

³ Från och med höstterminen barnet fyller tre år

Tabell 2. Avgiftsberäkning för plats i förskola och pedagogisk omsorg, deltid 15-25 h/veckan

Deltid - upp till 25 timmar i veckan	Barn 1-3 ⁴ år	Barn 3 ⁵ -5 år	Barn med behov av särskilt stöd
Barn 1	2,1 % av inkomsten, högst 1 035 kr/månad	1,4 % av inkomsten, högst 690 kr/månad	1,4 % av inkomsten, högst 690 kr/månad
Barn 2	1,4 % av inkomsten, högst 690 kr/månad	0,9 % av inkomsten, högst 444 kr/månad	0,9 % av inkomsten, högst 444 kr/månad
Barn 3	0,7 % av inkomsten, högst 345 kr/månad	0,4 % av inkomsten, högst 197 kr/månad	0,4 % av inkomsten, högst 197 kr/månad
Barn 4	Ingen avgift	Ingen avgift	Ingen avgift

Tabell 3. Avgiftsberäkning för plats i förskola och pedagogisk omsorg, deltid upp till 15/veckan

Deltid - upp till 15 timmar i veckan	Barn 1-3 ⁶ år	Barn 3 ⁷ -5 år	Barn med behov av särskilt stöd
Barn 1	1,5 % av inkomsten, högst 739 kr/månad	0 kr/månad	0 kr/månad
Barn 2	1 % av inkomsten, högst 493 kr/månad	0 kr/månad	0 kr/månad
Barn 3	0,5 % av inkomsten, högst 246 kr/månad	0 kr/månad	0 kr/månad
Barn 4	Ingen avgift	Ingen avgift	Ingen avgift

Vad gäller fritidshem saknar vistelsetid betydelse. I tabellen nedan framgår avgiftsberäkning för plats i fritidshem 2020.

Tabell 4. Avgiftsberäkning för plats i fritidshem

	Andel av bruttomånadsinkomst	Maxavgift 2020
Barn 1	2%	986 kr/månad
Barn 2	1%	493 kr/månad
Barn 3	1%	493 kr/månad
Barn 4	Ingen avgift	Ingen avgift

⁴ Till och med höstterminen barnet fyller tre år

⁵ Från och med höstterminen barnet fyller tre år

⁶ Till och med höstterminen barnet fyller tre år

⁷ Från och med höstterminen barnet fyller tre år

Bilaga 3 – Granskad dokumentation

- Internkontrollplan: *Internkontrollplan 2019-2021* Dnr BUoK/2018:17 – 0071
- Protokollsutdrag: Barn-, utbildning- och kulturnämnden 2016-06-14 § 83 *Revisionsrapport gällande internkontroll avseende barnomsorgsavgifter*
- Protokollsutdrag: Kommunfullmäktige 2019-09-23 § 144 *Taxa för avgifter inom förskola, pedagogisk omsorg och skol-barnomsorg 2020*
- Rutinbeskrivning: *Avgiftskontroll* [Förvaltningens arbetsdokumentation]
- Rutinbeskrivning: *Kontroll av vistelsetider görs en gång per månad* [Förvaltningens arbetsdokumentation]
- Rutinbeskrivning: *Nytt maxtak för barnomsorg ändras i extens inför varje nytt år* [Förvaltningens arbetsdokumentation]
- Tjänsteutlåtande: *Uppföljning revisionsrapport gällande intern kontroll avseende barnomsorgsavgifter* Dnr: BUoK/2016:85 - 007

Bilaga 4 – Stickprovgranskning

Stickprovgranskningen har omfattat 20 debiteringar. Debiteringarna har valts ut slumpmässigt utifrån en sammanställning med debiteringar som skett i januari, februari, mars och april 2020 samt en lista med aktiva betalningsmottagare registrerade i verksamhetsystemet IST. För urvalen har placeringsbeslut, schema, inkomstredovisning och faktura för aktuell period efterfrågats. För urvalet har granskats om debiteringarna följer fullmäktiges beslut om avgifter i förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem 2020. Bedömning har gjorts utifrån kriterier nedan:

- Avgiftsberäkning följer taxebeslut utifrån vad som är registrerat i verksamhetsystemet avseende antalet barn i omsorgen, kontrakterad vistelsetid, barnens ålder och registrerad inkomstuppgift
- Individuellt beräknad avgift överensstämmer med belopp på utställd faktura till avgiftspliktig enligt taxebeslutet

Resultat från stickprovgranskningen

Utfallet av stickprovgranskningen har föranlett noteringar på sju stickprov.

Felaktigt beräknad avgift vid avdrag för allmän förskola

Fyra stickprov visar avvikelser i avgiftsberäkningen vid avdrag för allmän förskola för det första barnet när avgiftsberäkning sker utifrån inkomsttaket. En felkonstruktion i verksamhetsystemet medför att avgiften blir 1 krona för lågt beräknad, vilket i efterföljande led innebär att avgiften är för lågt debiterad i relation till taxebeslut.

Avgift vid delad faktura är inte korrekt beräknad

Ett stickprov visar att avgiften vid delad faktura, det vill säga vårdnadshavare som inte har ett gemensamt hushåll men gemensam vårdnad av barnen, inte är korrekt beräknad. Vårdnadshavarnas sammanlagda inkomst överstiger inkomsttaket och beräkning borde ske enligt maxtaxa. För låg avgift om 230 kronor per månad har debiterats.

Avgift är beräknad utifrån olika vistelsetid för barn i samma familj

Ett stickprov visar att avgiften för två barn i förskolan i samma familj är beräknad utifrån olika vistelsetider, det ena barnet har heltid och det barnet deltid. Då behov av barnomsorg ska utgå från vårdnadshavares arbetstid och restid ska barnens behov av plats i barnomsorgen vara densamma. Avgiften är således för högt eller för lågt beräknad och i efterföljande led är även debiterad avgiften för högt eller för lågt debiterad.

Utebliven debitering för plats i förskola

Ett stickprov omfattar tre barn, ett barn i förskola och två barn i fritidshem. Avgift för platsen i förskola har inte debiterats. Förklaringen uppges vara att personalen på förskolan inte har kontrollerat vistelsetiden och att registrering i verksamhetssystem för beräkning av avgift därav inte skett. Vid uppföljning framgår att platsen i förskolan inte har debiterats sedan september 2019. Utebliven debitering uppskattas till 1 035 kronor per månad sedan januari 2020.

