

Lessebo kommun

Granskning av intern kontroll

Lessebo Kommun

Ank. 2017 -06- 30

Pdnr. 647/17	Dnr.
-----------------	------



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och avgränsning	3
2.3. Revisionsfrågor	3
2.4. Tillvägagångssätt	3
2.5. Revisionskriterier.....	4
3. Resultat av granskningen.....	5
3.1. Risk- och väsentlighetsanalyser	5
3.2. Intern kontroll – organisation, beslut och beredning.....	6
3.3. Uppföljning och uppsikt	7
4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	9

Bilaga 1: Källförteckning

Bilaga 2: COSO-modellen



1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lessebo kommun genomfört en granskning av kommunens internkontrollarbete. Granskningens syfte har varit att belysa hur kommunstyrelsen leder och följer upp internkontrollarbetet i fråga om planer, dokumentation och uppföljning samt granska hur nämnder utför och följer upp sin internkontroll.

Vår sammantagna bedömning är att Lessebo kommun inte har en tillräckligt tillfredställande uppföljning och rapportering av den interna kontrollen. Bedömningen grundar sig i avsaknad av en dokumenterad och strukturerad risk- och väsentlighetsanalys och i en otillräcklig politisk styrning. Därtill kommer att uppföljning och rapportering inte följer beslutade anvisningar, och därmed inte bedöms utgöra ett tillräckligt underlag för att få en samlad bild av den interna kontrollen.

Svar på revisionsfrågor samt lämnade rekommendationer framgår av avsnitt 4.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Intern kontroll definieras vanligen som "en process där såväl den politiska som den professionella ledningen och övrig personal samverkar. Processen är utformad för att med rimlig grad av säkerhet uppnå följande mål:

- Ändamålsenlig och effektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer mm

Enligt kommunallagen ansvarar nämnderna för att se till att den interna kontrollen i verksamheten är tillräcklig. Det är förvaltningens ansvar att i sitt arbete integrera intern kontroll som en naturlig del i styrning och ledning. Det primära syftet med intern kontroll i offentlig kommunal verksamhet är att säkerställa att de av fullmäktige fastställda målen och uppgifterna uppfylls. Den interna kontrollen innefattar alla system, processer och rutiner som syftar till att styra ekonomi, prestationer och kvalitet inom de verksamheter som respektive nämnd ansvarar för.

EY har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att genomföra en granskning av kommunstyrelsens uppsikt och hantering av intern kontroll i Lessebo kommun.

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att belysa hur kommunstyrelsen leder det interna kontrollarbetet i fråga om planer, dokumentation och uppföljning samt att granska hur nämnderna utför och följer upp sin interna kontroll

2.3. Revisionsfrågor

- Hur har kommunstyrelsen organiserat det interna kontrollarbetet?
- Hur bedrivs det interna kontrollarbetet hos olika nämnder/förvaltningar? Hur har arbetet med intern kontroll beretts och beslutats?
- Bygger de interna kontrollplanerna på dokumenterade risk- och väsentlighetsanalyser?
- Hur har det interna kontrollarbetet dokumenterats?
- Hur sker sammanställning, återslag och uppföljning? Framförs förslag till förbättringar?

2.4. Tillvägagångssätt

Granskningen grundas på intervjuer med kommunchef och förvaltningschefer samt med kommunens utvecklingsstrateg. Därtill grundas granskningen på dokumentstudier av aktuella dokument gällande kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollarbete.

De intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten.

2.5. Revisionskriterier

Kommunallag (1991:900)

Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 1 § kommunallagen (KL) leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska dessutom ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i företagsform¹. 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.

COSO-modellen

Den internationellt mest vedertagna metoden för att utveckla den interna styringen och kontrollen är den s.k. COSO-modellen². Denna beskrivs i bilaga 2.

Reglemente för intern kontroll, antagen 2012-12-17 §117

Reglementet för intern kontroll syftar till att säkerställa att kommunstyrelsen och nämnderna upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll. Reglementet innehåller definitioner av intern kontroll, dess syfte och organisation. Enligt reglementet har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll.

Nämnderna har det yttersta ansvaret för internkontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden ska därmed tillse att organisationen för intern kontroll upprättas och att regler och anvisningar antas. Inom nämnden svarar förvaltningschef för att konkreta regler och anvisningar upprättas.

Reglementet behandlar även uppföljning av interna kontrollbehov. Varje nämnd och styrelsen har skyldighet att styra och löpande följa upp systemet för intern kontroll. Som underlag ska riskbedömningar genomföras.

Senast i januari ska nämnder och styrelse anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen.

Kommunstyrelsens anvisningar för intern kontroll

Anvisningarna för intern kontroll ger en vägledning av hur arbetet med att ta fram interna kontrollplaner kan ske. Inventering, identifiering och urval av kontrollaktiviteter delas in i tre riskområden, ekonomi, förtroende och verksamhet som sedan utgör underlag för en risk- och sårbarhetsanalys. En bedömning av risknivån görs, och till risker över ett visst värde bör kopplas en kontrollåtgärd. Enligt anvisningen ska en sammanvägning ske av komponenterna risk och sårbarhet, det vill säga risken för ett fel uppstår och hur sårbar organisationen är om

¹ I enlighet med KL 3 kap §§ 17-18

² COSO-modellen: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

felet uppstår samt den totala konsekvensen om så sker. Riskerna uppskattas på en skala från 1 till 5, där 5 är en extra stor risk och en mycket allvarlig sårbarhet.

3. Resultat av granskningen

3.1. Risk- och väsentlighetsanalyser

3.1.1. *lakttagelser*

Varje nämnd har i enlighet med kommunens reglemente för intern kontroll, skyldighet att löpande följa upp och styra internkontrollarbetet. Vidare ska nämnden, som grund för sin styrning, genomföra riskanalyser för sin verksamhet. Av intervjuerna framgår det att tjänstemännen tar fram kontrollpunkterna utifrån en risk- och väsentlighetssynvinkel. Någon strukturerad eller dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys genomförs dock inte och det finns inte någon så kallad bruttolista där alla övervägda risker finns samlade.

De riskbedömningar förvaltningarnas tjänstemän gör behandlas inte formellt av nämnderna. Undantag från detta är socialnämnden som tar upp en risk- och sårbarhetsanalys till beslut. Denna risk- och sårbarhetsanalys följer kommunens reglemente avseende uppställning av riskerna från "Mycket allvarlig" till "Försumbar", men innehåller kontrollmoment snarare än risker i verksamheten. Enligt reglementet bör områden med över en viss risk- och sårbarhetsgrad följas upp av en kontrollåtgärd. Socialnämnden formulerar även kontrollmoment med lägre risk- och sårbarhetsgrad.

Kommunstyrelsen tar inte del av nämndernas riskanalyser, och följer inte heller upp huruvida dessa är upprättade.

3.1.2. *Bedömning*

Enligt reglementet för intern kontroll ska nämnderna och styrelsen som grund för sin styrning genomföra riskbedömningar. Riskbedömningar genomförs idag av tjänstemän och är inte uppe för politisk behandling. Vi anser inte detta vara i linje med reglementet och rekommenderar därför respektive nämnd och styrelse att tillse att så sker.

Vi bedömer att kvalitén i kommunens arbete med intern kontroll skulle förbättras om nämnderna genomförde risk- och väsentlighetsanalyser utifrån en vedertagen modell. De förtroendevalda bör dessutom involveras i analysen. Vi rekommenderar därför nämnderna att införa risk- och väsentlighetsanalys som ett moment i internkontrollarbetet.

Vi gör också bedömningen att det finns ett behov av att utveckla systematiken i arbetet med riskanalyser/riskbedömningar som grund för planering, prioritering och uppföljning av den interna kontrollen. En årlig riskbedömning på såväl övergripande nivå som på förvaltningsnivå torde resultera i kontrollplaner som täcker in ytterligare riskområden kopplade till centrala processer inom respektive verksamhet.

3.2. Intern kontroll – organisation, beredning och beslut

3.2.1. *Iakttagelser*

Internkontrollarbetet i Lessebo kommun organiseras utifrån reglementet för intern kontroll. Ansvarsfördelningen är tydlig med ett övergripande ansvar hos kommunstyrelsen och det yttersta ansvaret hos varje nämnd.

Respektive förvaltningschef tar, tillsammans med förvaltningsledningen, fram de kontrollmoment de anser viktiga för verksamheten och för året. Denna vilar enligt uppgift som nämnts ovan på en riskanalys som inte dokumenteras. Den interna kontrollplanen antas därefter av respektive nämnd.

Nämndernas interna kontrollplaner sammanställs av kommunens utvecklingsstrateg i ett dokument som kommunstyrelsen sedan beslutar att anta. Planen innehåller process för uppföljning, kontrollmoment, vems som är ansvarig för kontrollen, vilken metod som ska användas och slutligen till vem rapportering ska ske. Planen anger också den bedömda risk- och sårbarhetsgraden.

Kommunstyrelsen beslutar även om vissa kommunövergripande kontroller. Som exempel kan nämnas köptrohet och avtal, reseräkningar och verkställighet av kommunfullmäktiges beslut. De kommunövergripande kontrollerna genomförs, för alla nämnder och styrelse, under året av kommunens utvecklingsstrateg.

De kontroller som nämnd och styrelse fattat beslut om genomförs under året av tjänstemän på de olika förvaltningarna och rapporteras under året till den person som är kontrollansvarig.

3.2.2. *Bedömning*

En förutsättning för att de förtroendevalda ska kunna stå till svars för internkontrollen är att de har varit med och beslutat om och, om möjligt, deltagit vid framtagandet av innehållet i planen. I Lessebo kommun beslutar nämnder och styrelsen om planen. Vi vill dock även i detta sammanhang påtala vikten av en politisk förankring även gällande genomförda riskanalyser. Risken för en otillräcklig förankring av riskanalyser medför en risk för att interna kontrollplanen inte omfattar viktiga riskområden och att nämnderna och styrelsen därmed inte får en adekvat rapportering av hur den interna kontrollen fungerar.

Inom den kommunala verksamheten görs idag ett flertal insatser och kontroller. Som exempel kan nämnas det arbete som sker inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet inom skola och områden brandskydd och arbetsmiljö. Kopplingen mellan de kontroller som genomförs inom ramen för ordinarie uppföljningssystem och den interna kontrollen inte är tydlig. För att få en samlad bild av hur den interna kontrollen fungerar kan med fördel även dessa områden omfattas av den interna kontrollplanen.

Kommunstyrelsen sammanställer alla nämnders interna kontrollplaner och fattar sedan beslut om att anta den sammanställda planen. Vi ser det som positivt att kommunstyrelsen på detta sätt får en bra överblick och därmed en god uppsikt av kommunens nämnder. Däremot ställer vi oss tveksamma till om kommunstyrelsen ska besluta om nämndernas planer. Dessa är dessutom redan antagna av respektive nämnd. För att inte några oklarheter kring ansvaret

ska uppkomma rekommenderar vi att tydliggöra vad som omfattar kommunstyrelsen och vad som ligger inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

3.3. Uppföljning och uppsikt

3.3.1. Iakttagelse

Kontrollmomenten genomförs av tjänstemän på respektive förvaltningar och som nämnts ovan av utvecklingsstrateg för vissa övergripande kontroller.

Åtterrapporeringen av kontrollåtgärderna varierar mellan förvaltningarna. I regel består rapporteringen av kortfattade svar på om åtgärden är genomförd, riskbedömd och dokumenterad. I något fall består rapporteringen endast av en upplysning att stickprov har gjorts och att egenkontrollen fungerar tillfredsställande. Vissa förvaltningar redogör för hur kontrollen är genomförd och resultatet därav. En översiktlig genomgång visar att de planerade kontrollåtgärderna är genomförda. Rapporteringen ger dock begränsad information om vilket resultat som har uppnåtts eller vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av uppmärksammade brister.

Rapportering av kommunstyrelsens interna kontrollplan sker en gång per år. Rapporteringen innehåller vilken metod som använts och vilka iakttagelser som är gjorda. Därutöver görs en bedömning av resultatet samt förslag på eventuella åtgärder som behöver vidtas.

Plan- och miljönämnden har i sin interna kontrollplan 2016 att delegationsärenden och handläggningstid för bygglovsgivning ska följas upp. Nämnden tar upp två ärenden per sammanträde och i sammanträdet i november rapporteras den slutliga genomgången. Nämnden beslutar att godkänna internkontrollen inom dessa givna områden.

Socialnämnden antar uppföljningen av intern kontrollplanen, vilket framgår av nämndens protokoll. Till grund för denna ligger en rapportering där kontrollmoment, metod, resultat och bedömning och åtgärder framgår.

Hos kultur-, fritids- och tekniska nämnden redovisas resultatet av genomförda kontroller. Det samma gäller barn- och utbildningsnämnden där redovisningen även kompletteras med en kortfattad beskrivning av kontrollerna.

Förvaltningarnas rapporter skickas in till kommunledningskontoret som sammanställer dessa och rapporterar till kommunstyrelsen. Vi noterat att kommunstyrelsen den 7 februari 2017 behandlade genomförda internkontroller 2016 och beslutade att kontrollen var genomförd. Någon bedömning av hur den interna kontrollen fungerar framkommer inte av ärendet. Respektive nämnds rapport bifogas sammanställningen.

Av kommunstyrelsens beslut framgår också att den övervägande delen av gjorda kontroller inte följer kommunstyrelsens anvisningar till följd av att anvisningarna inte varit kända i organisationen. Styrelsen konstaterar därmed att det är svårt att bedöma omfattningen och resultatet av genomförda internkontroller.

3.3.2. *Bedömning*

Rapportering av resultatet av kontrollmomenten enligt interna kontrollplanen sker i enlighet med reglementet en gång per år. Rapporteringens kvalitet är varierande. Vi delar kommunstyrelsens uppfattning att återrapporteringen inte följer anvisningarna och att det är svårt att utifrån den få en samlad bild över hur den interna kontrollen fungerar i Lessebo kommun. Vår bedömning är att nämndernas återrapportering av genomförda kontrollåtgärder är begränsad. Mot bakgrund av detta är det svårt att bedöma om kontrollerna är genomförda med tillräcklig kvalitet så att de bidrar till förbättrad intern styrning och kontroll.

Rapportering av intern kontroll sker en gång per år i enlighet med reglementet. När rapportering till nämnden sker en gång per år förlorar man emellertid möjligheten till att bidra till en löpande dialog kring intern kontroll. Tätare rapportering av de kontroller som genomförs under året kan leda till större insyn och en ökad förståelse för processen.

Det krävs ett utvecklingsarbete för att säkerställa tillräcklig kvalitet i de kontrollåtgärder som genomförs. Syftet bör vara att genomförda uppföljningar på ett tydligare sätt ger information om hur kontrollerna genomförts, vilket resultat som har uppnåtts samt vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av uppmärksammade brister.

4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammantagna bedömning är att Lessebo kommun inte har en tillräckligt tillfredställande uppföljning och rapportering av den interna kontrollen. Bedömningen grundar sig i avsaknad av en dokumenterad och strukturerad risk- och väsentlighetsanalys och i en otillräcklig politisk styrning. Därtill kommer att uppföljning och rapportering inte följer beslutade anvisningar, och därmed inte bedöms utgöra ett tillräckligt underlag för att få en samlad bild av den interna kontrollen.

Hur har kommunstyrelsen organiserat det interna kontrollarbetet?	Kommunen har antagit ett reglemente för intern kontroll med därtill hörande anvisningar. I reglementet anges ansvarsfördelning där kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för organisationen kring intern kontroll. Nämnderna har det yttersta ansvaret för att den interna kontrollen fungerar tillfredsställande.
Hur bedrivs det interna kontrollarbetet hos olika nämnder/förvaltningar? Hur har arbetet med intern kontroll beretts och beslutats?	Tjänstemän tar fram förslag på vilka kontroller som bör genomföras. Den interna kontrollplanen antas sedan på respektive nämnd och hos kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen samlar nämndernas interna kontrollplaner.
Bygger de interna kontrollplanerna på dokumenterade risk- och väsentlighetsanalyser?	Nej.
Hur har det interna kontrollarbetet dokumenterats?	I varierande utsträckning. Dokumentation sker av ansvariga tjänstemän som utför kontrollerna.
Hur sker sammanställning, återrapportering och uppföljning? Framförs förslag till förbättringar?	Uppföljning och resultat av genomförda kontroller sker till nämnderna och styrelse, men följer inte kommunstyrelsens anvisningar fullt ut. Vår bedömning är att nämndernas återrapportering av genomförda kontrollåtgärder är begränsade då det inte i alla fall framgår hur kontrollerna gjorts. Förslag till förbättringar lämnas inte alltid.

Granskningen har visat att det föreligger ett behov av att utveckla systematiken i arbetet med intern kontroll. Kommunstyrelsen har själva konstaterat att uppföljningen av den interna kontrollen inte följer kommunens anvisningar och behöver förstärkas Enligt uppgift har reglemente och anvisningar förtydligats och kommer att tas upp för politiskt beslut i kommunstyrelsen i april 2017. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att intensifiera arbetet och vill särskilt betona följande:

Risk och väsentlighetsanalys är en grund för planering, prioritering och uppföljning av den interna kontrollen. Arbetet bör vila på dokumenterade analyser av den samlade verksamheten och bör även behandlas och beslutas om av nämnder och styrelse.

Systematiken i upprättandet av de interna kontrollplanerna bör förtydligas och följa en mall för alla nämnder och styrelser.

Rapportering av resultatet av uppföljningen bör förstärkas så att det på ett tydligare sätt ger information om hur kontrollerna genomförts, vilket resultat som har uppnåtts samt vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av uppmärksammade brister.

Lessebo kommun, mars 2017

Kristina Lindstedt
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade

Kommunchef

Utvecklingsstrateg

Deltagare vid gruppmöte:

- Socialchef
- Förvaltningschef
- Utbildningschef
- Plan- och miljöchef
- Kommunikatör
- Personalchef
- Ekonomi/IT-chef

Dokumentation

Reglemente för intern kontroll

Anvisning intern kontroll

Internkontrollplaner 2016

Rapporter intern kontroll för 2016

Bilaga 2 – COSO-modellen

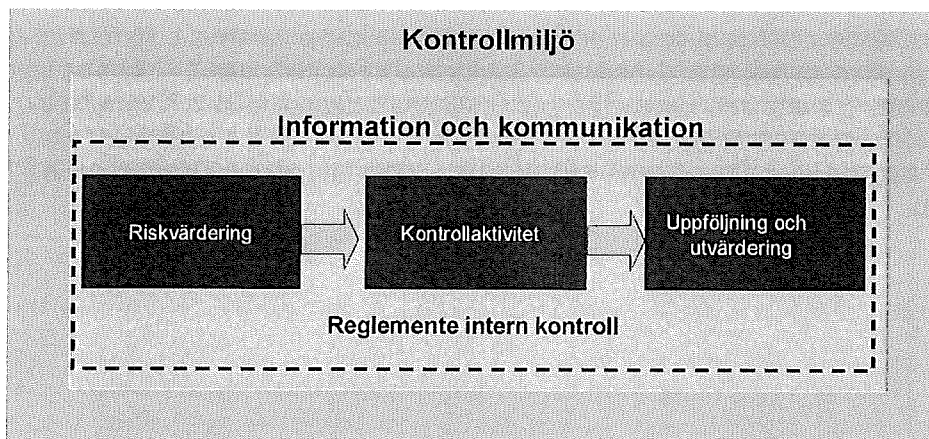
Den internationellt mest vedertagna metoden för att utveckla den interna styringen och kontrollen är den s.k. COSO-modellen³. Enligt COSO är intern kontroll definierat som en process, utförd av en organisations styrelse, ledning och annan personal, utformad för att ge rimlig försäkran om att målen uppfylls inom följande kategorier:

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

För att förbättra den interna styringen 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.

³ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

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.