



Granskning av intern kontroll

Rapport
Söderhamns kommun

KPMG AB

Datum 2022-04-07

Antal sidor 11



Söderhamns kommun
Granskning av intern kontroll

2022-04-07

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Kontrollmiljö	7
3.2	Risker och kontrollaktiviteter	8
3.3	Uppföljning och utvärdering	9
4	Slutsats och rekommendationer	11

1 Sammanfattning

Vi har av Söderhamns kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete kring intern kontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelse och nämnder bedriver ett systematiskt arbete med att säkerställa en tillräcklig och effektiv intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelse och nämnder endast i viss utsträckning bedriver ett systematiskt arbete med att säkerställa en tillräcklig och effektiv intern kontroll.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över reglemente och tillämpningsanvisningar, se avsnitt 3.1.1
- Säkerställa att väsentliga verksamhetsprocesser identifieras och tydliggörs, se avsnitt 3.2.1
- Säkerställa att riskreducerande åtgärder vidtas omgående när riskvärderingen är hög, se avsnitt 3.2.1
- Utveckla och tydliggöra arbetet för att säkerställa att relevanta kontrollaktiviteter finns etablerade i väsentliga processer, se avsnitt 3.2.1
- Överväga nyttan med kommunövergripande kontrollmoment i plan för uppföljning av intern kontroll, se avsnitt 3.3.1.

2 Bakgrund

Vi har av Söderhamns kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete kring intern kontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Styrelser och nämnder ansvarar för den interna kontrollen enligt kommunallagen 6 kap. 6 §. Vidare framgår av kommunallagen 12 kap 1 §: "Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig."

Med begreppet "tillräcklig" avses en bedömning i förhållande till COSO-modellens fem kontrollkomponenter: kontrollmiljö, riskanalys, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt uppföljning/utvärdering.

Intern kontroll syftar inte bara till rättvisande räkenskaper och finansiell rapportering, utan även till att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt och till att lagar och förordningar följs.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för den interna kontrollen inom kommunen, i vilket ingår att upprätta ett reglemente för intern kontroll, ta fram kommungemensamma administrativa rutiner i syfte att säkerställa en effektiv och säker förvaltning samt att följa upp och utvärdera hur internkontrollarbetet bedrivs inom nämnderna. Kommunstyrelsen har därmed ansvaret för den interna kontrollen på ett kommunövergripande plan.

Revisorerna bedömer att det är väsentligt att kommunstyrelsen och nämnder säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig och effektiv. Revisorerna har tidigare noterat brister i arbetet med intern kontroll, och ser därför behov av att genomföra en granskning inom området.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelse och nämnder bedriver ett systematiskt arbete med att säkerställa en tillräcklig och effektiv intern kontroll.

Granskningen besvarar följande frågor:

- Är syfte, innehåll och rutiner gällande intern kontroll är tydligt utformade?
- Har styrelse/nämnden kartlagt och riskbedömt väsentliga processer inom sitt verksamhetsområde?
- Sker aktiva åtgärder för att hantera identifierade risker så att de elimineras eller minimeras?
- Finns relevanta kontrollaktiviteter etablerade i väsentliga processer?

- Sker uppföljning av att kontrollaktiviteter genomförs och fungerar effektivt?

Granskningen avser i huvudsak kommunstyrelsen, men även nämndernas arbete kommer att beröras.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys.

Även COSO-modellen och dess komponenter används som en utgångspunkt vid granskningen.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av reglemente, internkontrollanvisningar, internkontrollplaner och uppföljningar av internkontrollplaner för styrelse och nämnder, underlag för framtagande av internkontrollplaner såsom riskanalyser, årshjul, egenkontroller och presentationsmaterial.
- Intervjuer har genomförts med samordnare och deltagare i kommunens arbetsgrupp för intern kontroll.

Rapporten är faktakontrollerad av...

3 Resultat av granskningen

Intern styrning och kontroll är en process för att identifiera, hantera, åtgärda, dokumentera, informera och följa upp risker på ett strukturerat sätt. Syftet är att kommunens styrelse och nämnder, ledning och annan personal skaffar sig rimlig säkerhet för att kommunens mål uppnås inom följande områden:

- ✓ ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- ✓ tillförlitlig rapportering och information om verksamheten
- ✓ efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer mm

En av de mest erkända och tillämpade modellerna inom intern styrning och kontroll är COSO-modellen som är utvecklad av COSO (The committee of Sponsoring Organizations). Tanken med modellen är att definiera intern styrning och kontroll och hur den ska fungera som en guide för att utvärdera och förstärka interna kontrollsystem.

COSO-modellen kan visas som en pyramid bestående av fem kontrollkomponenter, som verkar tillsammans:



Styrelser och nämnder har ansvar för sin verksamhet. Enligt kommunallagen innebär verksamhetsansvaret också ansvar för en tillräcklig intern kontroll (KL 6 kap 6 §). Den interna kontrollen hjälper nämnden att nå sina mål och bidrar till att stärka förtroendet för det demokratiska systemet.

Styrelser och nämnder följer vanligtvis upp den interna kontrollen utifrån en riskanalys för att bland annat bedöma processernas befintliga kontrollaktiviteter samt vilka uppföljningsåtgärder som ska genomföras under året. Uppföljningsåtgärder rapporteras enligt den plan för uppföljning av intern kontroll som fastställts. Vid brister beslutas om åtgärder. Styrelsen och nämnden bör årligen baserat på uppföljningen, och övrig information om intern kontroll, utvärdera om den interna kontrollen är tillräcklig och effektiv. Vi anser vidare att kommunstyrelsen i sin tur bör utvärdera kommunens samlade interna kontroll, som en del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Revisorerna ska i sin revisionsberättelse uttala sig om kommunens interna kontroll är tillräcklig. Ovanstående rapporter och utvärderingar är, tillsammans med revisionens egna granskningar, väsentliga i den bedömningen. Därför bör styrelse och nämnder innan revisorerna ska lämna revisionsberättelsen ha utvärderat den interna kontrollen, inklusive den för hela kommunen.

3.1 Kontrollmiljö

Kontrollmiljön utgör grunden som övriga kontrollkomponenter i COSO-modellen vilar på, och handlar ytterst om den förståelse och acceptans som finns i organisationen för intern styrning och kontroll. Etik, värderingar och förhållningssätt är viktiga faktorer i detta sammanhang, liksom externa krav och kontexten som organisationen verkar i. Mer synliga interna faktorer är exempelvis fördelning av ansvar och befogenheter, organisationsstruktur och styrdokument, såsom policys, riktlinjer, regler och rutiner.

Söderhamns kommun har ett reglemente för intern kontroll¹. Reglementet beskriver syfte, ansvarsfördelning och uppföljning. Kopplat till reglementet finns även internkontrollanvisningar². I anvisningarna beskrivs utgångspunkter för arbetet med intern kontroll, beskrivning av löpande arbete med internkontroll, kommunövergripande och nämnds årliga internkontrollplan, samt roller och ansvar. Det finns även olika stödmallar, exempelvis riskbedömning och internkontrollplan. I praktiken varierar dock utformningen mellan nämnderna.

För att stötta arbetet finns ett nätverk som består av företrädare för flertalet förvaltningar, som ansvarar för att hålla ihop arbetet med intern kontroll inom

¹ KF 2018-09-24, § 174 (att gälla fr o m 1 januari 2019).

² KS 2019-01-08, § 8.

kommunen respektive inom sin förvaltning. Inom någon förvaltning finns även en förvaltningsintern grupp.

3.1.1 Bedömning

Vi ser positivt på att det finns ett reglemente med tillhörande tillämpningsanvisningar. Vi bedömer dock att såväl reglemente som tillämpningsanvisningar kan utvecklas för att tydligare omfatta syftet med intern styrning och kontroll samt utgångspunkter för arbetet med risker och kontrollaktiviteter, exempelvis omvärldsanalys och tydliggjorda verksamhetsprocesser, vilket krävs för att möjliggöra relevanta bedömningar och reducera risker till acceptabel nivå.

Vidare anser vi att upplägget avseende årlig internkontrollplan bör ses över, där det exempelvis kan tydliggöras att den endast omfattar en liten del av arbetet med intern kontroll och utgör uppföljning av ett urval av fastställda kontrollaktiviteter.

3.2 Risker och kontrollaktiviteter

Ett huvudsyfte med intern styrning och kontroll är att hantera risker. Därför behöver risker identifieras och värderas. Ett kraftfullt verktyg i sammanhanget är att verksamhetens väsentliga processer är tydliggjorda, såväl för att identifiera och värdera risker som att utforma relevanta kontrollaktiviteter. Med kontrollaktiviteter i detta sammanhang avses aktiviteter som förebygger eller minskar risker till en acceptabel nivå. De flesta kontrollaktiviteter sker i det vardagliga arbetet. En sammantagen bedömning görs av vilka kontrollaktiviteter som ska genomföras i respektive process och beslutas. I vissa fall kan särskilt utvecklingsarbete behöva vidtas för att reducera risk till acceptabel nivå.

Vid intervjuer framkommer att det har påbörjats ett utvecklingsarbete gällande processer. För några processer som är kartlagda har ett strukturerat arbete kring riskbedömning och relevanta kontrollaktiviteter för riskreducering i processflödet inletts. Enligt intervjuade finns även ambitionen att koppla ihop detta arbete med annat pågående utvecklingsarbete gällande informationshantering, där processflöden också utgör en grundläggande del.

Identifiering och bedömning av riskområden som inte sker utifrån ett tydliggjort processflöde, görs utifrån ett mer allmänt perspektiv. Som stöd används i flera förvaltningar fyra övergripande riskområden; strategiska, lagefterlevnad, operativa risker och finansiella risker.

Utifrån de risker som identifierats och bedömts i de riskanalyser vi tagit del av finns det i begränsad utsträckning exempel på riskreducerande åtgärder. Det förekommer att

förbättringsåtgärder anges, men avser då övergripande områdets såsom kompetensförsörjning etc.

Vi har inte tagit del av översikter eller liknande avseende befintliga kontrollaktiviteter. Dock kan vi utifrån intervjuer konstatera att det i alla verksamheter förekommer en mängd kontrollaktiviteter, men att det inte uppfattas som en väsentlig del i arbetet med intern styrning och kontroll. Vanliga exempel på kontrollaktiviteter som sker i det vardagliga arbetet är allt från att rådgöra med en kollega till utbildningsinsatser och översyn av rutiner.

3.2.1 Bedömning

Vi ser positivt på utvecklingsarbetet gällande processer, och att det finns som ambition att risker och kontrollaktiviteter utgör en del av detta och exempelvis även påverkar processdesign. Vi bedömer sammantaget att ett flertal väsentliga processer inte är tydliggjorda och därmed saknas förutsättningar för riskbedömning och säkerställande av relevanta kontrollaktiviteter. Samtidigt noterar vi att riskbedömning görs utifrån ett mer allmänt perspektiv.

Vi bedömer att riskanalyser i begränsad omfattning föranleder att åtgärder vidtas för att reducera risk till acceptabel nivå. Vi anser att i alla fall risker som bedöms ha mycket hög nivå omgående bör hanteras aktivt.

Vi konstaterar att det förekommer en mängd kontrollaktiviteter i verksamheten. Vi uppfattar dock att detta till stora delar inte uppfattas som en väsentlig del i arbetet med intern styrning och kontroll. Vi bedömer att arbetet för att säkerställa att relevanta kontrollaktiviteter finns etablerade i väsentliga processer bör utvecklas och tydliggöras.

3.3 Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering av intern styrning och kontroll avser att följa upp om (ett urval av) befintliga kontrollaktiviteter genomförs i enlighet med beslut och att de är effektiva, samt utvärdera hur väl det samlade arbetet med intern styrning och kontroll fungerar. I kommuner benämns detta ofta *Plan för uppföljning och utvärdering av intern kontroll* samt tillhörande uppföljningsrapport.

Samtliga nämnder upprättar årligen en plan för uppföljning av intern kontroll, som benämns internkontrollplan. I samband med att uppföljningsplanen tas fram genomförs en riskanalys. Utifrån riskanalysen väljs ett antal kontrollmoment ut som ska ingå i uppföljningsplanen. Dessutom ska några kommunövergripande kontrollmoment som gäller samtliga ingå, vilka beslutas av kommunstyrelsen.

2022-04-07

Exempel på vanligt förekommande kontrollmoment är kännedom och efterlevnad av rutiner och att rutiner och planer är aktuella och uppdaterade. Vidare förekommer även kontrollmoment som innefattar att följa statistik såsom sjukfrånvaro och handläggningstider.

Flera förvaltningar redovisar i samband med rapportering till nämnden av genomförda kontrollmoment åtgärder som behöver vidtas utifrån granskningsresultatet. Vid intervjuer framkommer också att det i arbetet med genomförandet av kontrollmoment framkommer resultat och synpunkter som är värdefulla i förbättringsarbetet, liksom att granskningsarbetet i sig medför en ökad kännedom och följsamhet till exempelvis rutiner.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att det genomförs en uppföljning av kontrollaktiviteter, som väljs ut utifrån en riskvärdering som utmynnar i det som benämns internkontrollplan. Vi är också tveksam till förekomsten av kommunövergripande kontrollmoment att ingå i samtliga nämnders plan för uppföljning av intern kontroll.

Vi uppfattar dock att det i stora delar uppfattas som att det är dessa delar som utgör intern kontroll. Vi bedömer att det finns behov av att utveckla och bredda synen på intern styrning och kontroll.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelse och nämnder endast i viss utsträckning bedriver ett systematiskt arbete med att säkerställa en tillräcklig och effektiv intern kontroll.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över reglemente och tillämpningsanvisningar, se avsnitt 3.1.1
- Säkerställa att väsentliga verksamhetsprocesser identifieras och tydliggörs, se avsnitt 3.2.1
- Säkerställa att riskreducerande åtgärder vidtas omgående när riskvärderingen är hög, se avsnitt 3.2.1
- Utveckla och tydliggöra arbetet för att säkerställa att relevanta kontrollaktiviteter finns etablerade i väsentliga processer, se avsnitt 3.2.1
- Överväga nyttan med kommunövergripande kontrollmoment i plan för uppföljning av intern kontroll, se avsnitt 3.3.1.

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lindberg
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Frida Hald
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.