

Revisorerna

För kännedom:
Fullmäktiges presidium

2017-04-07
Kommunstyrelsen
Miljö- och byggnämnden
Barn-, kultur- och utbildningsnämnden
Socialnämnden
Närvårdsnämnd Frostviken

Revisionsrapport – intern kontroll och riskbedömningar

Revisorerna har gett Kommunal Sektor inom PwC i uppdrag att genomföra en granskning avseende intern kontroll och riskbedömningar.

Granskningen visar att arbetet med den interna kontrollen till övervägande del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig kontroll. Brister har dock noterats gällande riskbedömningar.

I syfte att utveckla verksamheten rekommenderar vi att:

- Styrelsen och nämnder bör enas om ett gemensamt tankesätt när det gäller begreppet intern kontroll.
- Kommunstyrelsen, socialnämnden och barn-, kultur och utbildningsnämnden bör överväga om antalet kontrollmoment är rimliga.
- Arbetsätt och dokumentation gällande riskbedömningar bör utvecklas.
- För att utveckla kommunstyrelsens övergripande kontroll föreslås att styrelsen dels förtydligar uppföljningen av den interna kontrollen i bolagen, dels att styrelsen i särskilt beslutsärende årligen utvärderar kommunens samlade system för intern kontroll.

I bifogade revisionsrapport redovisas granskningens resultat.

Vi emotser svar på vilka åtgärder styrelsen planerar vidta med anledning av granskningens resultat senast den 30 juni 2017.

Med vänliga hälsningar



Jan Rönngren
Ordförande

Revisionsrapport

Intern kontroll och riskbedömningar

Strömsunds kommun

Anneth Nyqvist

Mars 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	3
1.3. Kontrollmål och revisionskriterier	3
1.4. Avgränsning.....	3
1.5. Metod.....	3
2. Definitioner	4
2.1. Intern kontroll	4
2.1.1. Syfte med intern kontroll	4
2.1.2. Intern kontroll, styrning, ansvarsutövande.....	4
2.1.3. Riskbedömning	4
2.1.4. Kontrollaktiviteter	5
2.1.5. Tillsyn	5
3. Iakttagelser och bedömningar	6
3.1. Reglemente och styrdokument.....	6
3.2. Intern kontrollplaner.....	6
3.2.1. Iakttagelse.....	6
3.2.2. Bedömning.....	7
3.3. Riskbedömningar	7
3.3.1. Iakttagelser	7
3.3.2. Bedömning.....	7
3.4. Utvärdering av resultat.....	8
3.4.1. Iakttagelser	8
3.4.2. Bedömning.....	8
3.5. Styrning och kontroll.....	9
3.5.1. Iakttagelser	9
3.5.2. Bedömning.....	9
3.6. Kommunstyrelsens samordnade och övergripande funktion	9
3.6.1. Iakttagelser	9
3.6.2. Bedömning.....	10
Bilagor	
11	

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Strömsunds kommun har PwC genomfört en granskning avseende intern kontroll och riskbedömningar. Syftet med granskningen har varit att bedöma om arbetet med intern kontroll bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig kontroll.

Vår sammanfattande bedömning är att arbetet med den interna kontroll till övervägande del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig kontroll. Brister har dock noterats gällande riskbedömningar.

Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser och bedömningar.

Kontrollmål	Kommentar
Intern kontrollplaner	Uppfyllt Intern kontrollplaner har antagits för samtliga nämnder och styrelsen. Definitionen av begreppet intern kontroll är dock inte entydigt.
Riskbedömningar	I begränsad utsträckning Dokumenterade riskbedömningar görs inte.
Utvärdering av resultat	Till övervägande del Uppföljning och utvärdering sker löpande och en årlig utvärdering görs som delges kommunstyrelsen.
Styrning och kontroll	Till övervägande del Samtliga nämnder har antagit planer och uppföljning har gjorts enligt beslutad frekvens. Barn-, kultur- och utbildningsnämnden har dock ännu inte fastställt uppföljning för 2016.
Samordning av den interna kontrollen	I begränsad utsträckning Kommunstyrelsen delges nämndernas uppföljningar men de har inte gjort någon samlad utvärdering av den interna kontrollen.

För framtiden lämnas följande rekommendationer:

- Styrelsen och nämnder bör enas om ett gemensamt tankesätt när det gäller begreppet intern kontroll.
- Kommunstyrelsen, socialnämnden och barn-, kultur och utbildningsnämnden bör överväga om antalet kontrollmoment är rimliga.
- Arbetssätt och dokumentation gällande riskbedömningar bör utvecklas.
- För att utveckla kommunstyrelsens övergripande kontroll föreslås att styrelsen dels förtydligar uppföljningen av den interna kontrollen i bolagen, dels att styrelsen i särskilt beslutsärende årligen utvärderar kommunens samlade system för intern kontroll.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har i 2016 års revisionsplan beslutat genomföra en granskning som tar utgångspunkt från reglemente för intern kontroll. Valet av granskningsinsats har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

2011 genomfördes en granskning där det framkom att det saknades såväl reglemente för intern kontroll som planer för de enskilda nämnderna. Kommunfullmäktige antog reglemente för intern kontroll 2012. I reglementet regleras hur styrelse och nämnder ska arbeta med den interna kontrollen.

Ett bristfälligt arbete inom området riskerar medföra att den interna kontrollen är otillräcklig och att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt. Riskbedömning syftar till att identifiera och värdera risker och hot för att kunna hantera dem proaktivt. Risker och hot kan bestå i externa och/eller interna faktorer samt lagstiftning och föreskrifter som påverkar verksamheten.

Av kommunallagen framgår att ansvaret för den interna kontrollen vilar på kommunstyrelsen och nämnderna.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetet med intern kontroll bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig kontroll.

1.3. Kontrollmål och revisionskriterier

Följande kontrollmål ska besvaras:

- Bedrivs arbetet med riskbedömningar på ett systematiskt sätt?
- Baseras upprättade årsplaner på dokumenterade riskbedömningar?
- Utvärderas resultatet från utförda kontroller, dras rimliga slutsatser och vidtas tillräckliga åtgärder?
- Är kommunstyrelsens och nämndernas styrning och kontroll inom området tillräcklig? Fokus riktas mot följsamhet av gällande reglemente.
- Hur samordnar kommunstyrelsen nämndernas arbete med den interna kontrollen?

Frågorna utgör även revisionskriterier, d v s bedömningsgrund om området hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

1.4. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och samtliga nämnder. I tid avgränsas granskningen främst till kalenderåret 2016. Övrigt: se revisionsfrågor.

1.5. Metod

Analys av relevant dokumentation (sammanträdesprotokoll, interna regelverk och planer, riskbedömningar mm).

2. Definitioner

2.1. Intern kontroll

2.1.1. Syfte med intern kontroll

Det primära syftet med intern kontroll är att säkerställa att de av fullmäktige fastställda målen uppfylls. Intern kontroll är därför ett ledningsverktyg av väsentlig betydelse för både den politiska och den professionella ledningen. I den interna kontrollen ingår att:

- Skapa ändamålsenliga och väl dokumenterade system och rutiner.
- Säkra en rättvisande och tillförlitlig redovisning och övrig information om verksamheten.
- Säkerställa att lagar, policy, reglementen m.m. tillämpas.
- Skydda mot förluster eller förstörelse av kommunens tillgångar.
- Eliminera eller upptäcka allvarliga fel.

Intern kontroll definieras enligt COSO-modellen som en process där såväl den politiska som den professionella ledningen och övrig personal samverkar och som utformas för att med rimlig grad av säkerhet kunna uppnå följande mål:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet.
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten.
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.

2.1.2. Intern kontroll, styrning, ansvarsutövande

Den interna kontrollen utgörs dels av kontroll av att lagar, regler, policy, ekonomistyrningsprinciper m.m. tillämpas enligt givna föreskrifter, dels av att uppföljning av mål genomförs. Andra viktiga delar i den interna kontrollen är att relevanta organisations- och rutinbeskrivningar tas fram och att säkerställa att dessa tillämpas. Utan en intern kontroll uppnås ingen eller liten styrningseffekt.

2.1.3. Riskbedömning

I den interna kontrollen ingår att göra riskbedömningar. Riskbedömningen går ut på att identifiera och bedöma de risker eller hot som organisationen ställs inför i sin strävan att uppnå sina mål. Olika faktorer, som exempelvis personalens kompetens, förändringar i lagstiftning, nya administrativa system, tidigare erfarenheter av riskbedömningar etc. som bidrar till eller ökar risk för att oönskade situationer inträffar bör särskilt beaktas.

Riskbedömningen, som handlar om att identifiera organisationens viktigaste processer, inkluderar att:

- Bedöma väsentlighetsgraden av risk.
- Analysera sannolikheten för att något oönskat ska inträffa.
- Beakta hur riskerna ska bearbetas – vad måste åtgärdas?

2.1.4. *Kontrollaktiviteter*

Kontrollaktiviteterna är de konkreta åtgärder som vidtas för att motverka, minimera eller helst eliminera de risker som finns. Kontrollaktiviteterna kan exempelvis avse resultatorienterade eller rutinorienterade kontroller.

Med **resultatorienterade kontroller** menas kontroller för att främja organisationens effektivitet och säkerställa en ändamålsenlig verksamhet. I en effektiv organisation finns tydliga och mätbara mål för verksamheten, dokumenterade ansvars- och befogenhetsfördelning, dokumenterade rutinbeskrivningar etc.

De **rutinorienterade kontrollerna** fokuserar i första hand på:

- *Säkerhet i system och rutiner*, d.v.s. trygga tillgångar och förhindra att förluster uppstår på grund av avsiktliga eller oavsiktliga fel.
- *Rättvisande räkenskaper*, d.v.s. säkerställa en tillförlitlig och fullständig ekonomisk och finansiell rapportering.

2.1.5. *Tillsyn*

Syftet med tillsyn är att kontinuerligt utvärdera kontrollsystemet för att säkerställa att det fungerar på avsett sätt.

En viktig del av tillsynen utgörs av reglementet för intern kontroll och arbetet med planer för intern kontroll. Syftet med reglementet är att det ska användas som en väsentlig del av arbetet med intern kontroll.

Reglementet ska bl.a. reglera nämndernas skyldighet att:

- Styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom sitt ansvarsområde.
- Årligen anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen.
- Rapportera resultat av uppföljning och utvärdering.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Reglemente och styrdokument

Kommunfullmäktige har fastställt reglemente för intern kontroll 2012-11-14 § 108. Kommunstyrelsen har utifrån reglementet fastställt riktlinjer till reglementet för den interna kontrollen 2012-10-23 § 266.

Av reglementet framgår syftet med den interna kontrollen, styrelsens ansvar, styrelsens och nämnders ansvar, förvaltningschefens ansvar samt verksamhetsansvariga chefers och arbetsledares ansvar.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att se till att de övriga nämnderna genomför sin interna kontroll på ett tillfredsställande sätt.

Kommunstyrelsen ska med utgångspunkter från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för den interna kontrollen och i de fall förbättringar behövs kräva sådana. Kommunstyrelsen ska även informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen.

Styrelsen och nämnderna ansvarar bl.a. för att upprätta och fastställa en årlig plan för sin interna kontroll och att årligen rapportera resultatet av den interna kontrollen till kommunstyrelsen.

Det finns även en "Handbok för intern kontroll", 2011-11-25, där kommunchefen står som ansvarig. I denna finns en beskrivning av hur riskbedömningar kan göras och hur risk och väsentlighet kan bedömas.

3.2. Intern kontrollplaner

3.2.1. Iakttagelse

Enligt riktlinjerna ska förvaltningen under fjärde kvartalet upprätta ett förslag för den interna kontrollen under kommande kalenderår. Planen ska fastställas av verksamhetsansvarig styrelse/nämnd.

Planer för intern kontroll har fastställts av kommunstyrelsen och nämnderna för 2016. Barn-, kultur- och utbildningsnämnden fastställde ny plan i september 2015 men av protokollet framgår inte vilket år den avser. I bilaga redovisas en sammanställning av dessa planer.

Granskningen visar att upprättade planer, med undantag av miljö- och byggnämnden, till sin struktur är relativt likartade då de består av en tabell som innehåller ungefär samma uppställning och rubriker. Miljö- och byggnämndens plan är skriven i löpande text. Vi noterar att antalet kontrollpunkter i flertalet av upprättade planer är omfattande.

Samtliga planer innehåller punkten uppföljning av nämndens beslut och kommunstyrelsen även uppföljning av kommunfullmäktiges beslut. Kontrollmomenten varierar dock,

kommunstyrelsen innehåller till stor del redovisning av uppdrag, barn-, kultur och utbildningsnämndens plan innehåller måluppfyllelse och socialnämndens innehåller kontroller av att olika processer fungerar. Även vid intervjuer framgår att nämndernas definition av begreppet intern kontroll inte är entydigt.

3.2.2. Bedömning

Upprättade planer för intern kontroll bedöms uppfylla de krav som ställs i reglemente för intern kontroll. Planerna är till stor del utformade på ett enhetligt sätt. Vi menar dock att styrelsen och nämnder bör enas om ett gemensamt tankesätt när det gäller begreppet intern kontroll. Vidare anser vi att kommunstyrelsen, socialnämnden och barn-, kultur och utbildningsnämnden bör överväga om antalet kontrollmoment är rimliga.

3.3. Riskbedömningar

3.3.1. Iakttagelser

Av riktlinjerna framgår att en risk- och konsekvensanalys bör göras innan den interna kontrollplanen upprättas. Vidare framgår att utöver granskningen av processer i den löpande verksamheten bör planen omfatta nya och ändrade processer, nya krav som jämställhetsintegrering samt större åtaganden och projekt.

Ingen av styrelsen och nämnderna har gjort någon dokumenterad riskbedömning vid framtagandet av den interna kontrollen. Miljö- och byggnämnden har dock med en rubrik i sin intern kontrollplan som avser riskbedömning. När det gäller "Handbok för intern kontroll" är det endast socialförvaltning/nämnd som har hänvisat till denna vid intervjuer. Socialnämnden har även gjort en bedömning där risk och väsentlighet har poängsatts och som finns med i planen.

Vid intervjuer framkommer att riskbedömningar till viss del görs i samband med framtagande av intern kontrollplanen. Tjänstemännen bedömer utifrån sin verksamhetskunskap inom vilka områden risker finns och som ska ingå i det förslag som presenteras för nämnderna. Det framförs dock att analyserna inte görs utifrån något strukturerat eller systematiserat arbetssätt som säkerställer att samtliga rutiner/system ingår. I samband med att nämnderna antar planerna gör de i sin tur en riskbedömning i samband med att de tar ställning till vilka kontrollmoment som ska ingå i den slutliga planen.

3.3.2. Bedömning

Arbetet med riskbedömningar bedöms inte ske på ett tillräckligt systematiskt sätt. Bedömningen baseras på att inget organ kan påvisa att det inför år 2016 gjorts en systematisk riskbedömning på alla förekommande rutiner/system inom verksamheten.

Dokumenterade riskanalyser/bedömning saknas för samtliga nämnder vilket inte heller är något krav enligt reglemente och tillämpningsanvisningar. Det är i nuläget svårt att bedöma vilken risk som ligger bakom vissa kontrollpunkter. Ett exempel är redovisning av antalet praktikplatser som återfinns inom kommunstyrelsen. Flera av nämnderna har valt att följa upp måluppfyllelse inom ramen för intern kontroll. Måluppfyllelsen följs dock upp i delårsrapport och årsredovisning och vi menar att intern kontrollplanen i högre grad kan fokusera på risker för att inte nå måluppfyllelse.

Vi menar att en strukturerad och systematisk riskbedömning skulle kunna höja kvaliteten på nämndernas planer så att kontrollpunkter med hög risk prioriteras tydligare.

3.4. Utvärdering av resultat

3.4.1. Iakttagelser

I reglementet anges att verksamhetsansvariga omedelbart ska rapportera brister i den interna kontrollen till närmast överordnad eller den kvinna eller man som styrelsen/nämnden har utsett. Förvaltningschefen har en skyldighet att löpande rapportera till styrelse/nämnd hur den interna kontrollen fungerar och resultatet av den.

Nämnderna ska årligen och senast vid den tidpunkt som kommunstyrelsen bestämmer rapportera resultatet av den interna kontrollen till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll, och i de fall förbättringar behövs kräva sådana. Kommunstyrelsen ska även informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen.

Granskningen visar att återrapportering av plan för intern kontroll år 2016 i stora delar har skett i enlighet med fastställd tidplan. Vi noterar att samtliga nämnder utom barn-, kultur och utbildningsnämnden har behandlat slutlig uppföljning av intern kontrollplaner för 2016 mellan december 2016 och februari 2017.

Vissa kontrollmoment följs upp flera gånger årligen, vi har inte granskat att varje enskild uppföljning har genomförts utan endast granskat ett urval av dessa uppföljningar. Vid intervjuer framförs att uppföljningarna följer den frekvens som anges i planen.

Uppföljningen innehåller en bedömning av resultatet av utförda kontroller.

En kort genomgång av utförda kontroller visar att kontrollerade rutiner/system överlag fungerar väl. Granskningen visar att ansvariga politiska organ i samtliga fall beslutat att godkänna genomförd uppföljning/utvärdering.

Vid styrelsen och nämndernas uppföljningar av planer görs också en utvärdering och vid behov fattas beslut om åtgärder.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll. Enligt uppgift skickas nämndernas uppföljningar till kommunstyrelsens ledamöter. Protokollsgranskning kan inte bestyrka att kommunstyrelsens genomfört någon samlad utvärdering av 2015 års planer för intern kontroll. Styrelsen har endast tagit del av nämndernas planer.

Av protokollen går inte heller att utläsa hur styrelsen har inhämtat information om den interna kontrollen i bolagen. Däremot finns det ett kontrollmoment i kommunstyrelsens intern kontrollplan om uppföljning av bolagens verksamhet men det framgår inte om den interna kontrollen har följts upp.

3.4.2. Bedömning

Uppföljning, utvärdering och aktiva åtgärder inom nämndernas ansvarsområden bedöms till övervägande del ske i enlighet med gällande reglemente. Bedömningen baseras på att samtliga nämnder utom barn-, kultur- och utbildningsnämnden under granskningspe-

rioden behandlat uppföljning av plan för intern kontroll 2016. Nämndernas aktiva åtgärder bedöms vara tillräckliga utifrån genomförd utvärdering/redovisat resultat.

Vi kan inte göra någon bedömning av barn-, kultur- och utbildningsnämnden då det ännu saknas en uppföljning för 2016. Vi noterar dock att nämnden inte gjorde någon uppföljning av 2015 års plan, däremot har det gjorts uppföljning under året av 2016 års plan.

Vi ser positivt på att uppföljning av den interna kontrollen bedrivs fortlöpande under året och inte bara i samband med årsbokslut.

3.5. Styrning och kontroll

3.5.1. Iakttagelser

I reglementet ställs krav att nämnderna ska styra och kontrollera området enligt följande:

- Att upprätta och fastställa en årlig plan för sin interna kontroll,
- Att delge kommunstyrelsen den fastställda planen,
- Att intern kontroll genomförs enligt planen,
- Att upptäckta fel och brister åtgärdas samt
- Att årligen och senast vid den tidpunkt som kommunstyrelsen bestämmer rapporter resultatet av den interna kontrollen till kommunstyrelsen.

Styrelsen och nämnderna har antagit planer och uppföljning har gjorts utifrån beslutad frekvens (Barn-, kultur- och utbildningsnämnden har dock ännu inte fastställt slutlig uppföljning av intern kontrollplan för 2016).

3.5.2. Bedömning

Vi bedömer att styrelsen och nämndernas styrning inom området är tillräcklig. Samtliga organ har antagit plan för intern kontroll för 2016.

Nämndernas kontroll bedöms till övervägande del vara tillräcklig. Bedömningen baseras på att samtliga organ för år 2016 uppfyllt minimikraven i gällande reglemente. Vi kan dock inte göra någon bedömning avseende barn-, kultur och utbildningsnämnden då nämnden inte har fastställt slutlig uppföljning av intern kontrollplan för 2016.

3.6. Kommunstyrelsens samordnade och övergripande funktion

3.6.1. Iakttagelser

Enligt reglementet ansvarar kommunstyrelsen för att:

- Se till att de övriga nämnderna genomför sin intern kontroll på ett tillfredsställande sätt,
- Utfärda riktlinjer för kommunens interna kontroll,
- Årligen utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll,
- Informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen.

Kommunstyrelsen har fastställt riktlinjer till reglementet för den interna kontrollen utifrån kraven i reglementet. Kommunstyrelsen följer upp nämndernas planer men de gör ingen samlad utvärdering av den interna kontrollen i kommunen. Uppföljning av den interna kontrollen i bolagen återfinns under punkten uppföljning av bolagens verksamhet

som ska göras 1 gång per år. Granskningen kan dock inte styrka om uppföljning av den interna kontrollen ingår.

3.6.2. Bedömning

Kommunstyrelsens uppdrag att utöva uppsikt över arbetet med intern kontroll inom nämnder och kommunala bolag bedöms inte fullt ut ske i enlighet med gällande regelverk. Bedömningen baseras på att styrelsen förvisso har tagit del av nämndernas uppföljningar men däremot inte har genomfört någon samlad utvärdering av den interna kontrollen inom nämnder och kommunala bolag. (Bedömningen avser 2015 då vi vid denna tidpunkt inte kan granska om utvärdering har skett 2016).

För att utveckla kommunstyrelsens kontroll föreslås att styrelsen dels förtydligar uppföljningen av den interna kontrollen i bolagen, dels att styrelsen i särskilt beslutsärende årligen utvärderar kommunens samlade system för intern kontroll.

2017-04-07

Anneth Nyqvist, uppdragsledare/projektledare

Bilagor

Intern kontrollplaner