



SLUTRAPPORT

Nämndernas arbete med intern kontroll

2014-01-31

Johanna Magnusson och Ann-Christin Rudström

Samordnings- och utvecklingsenheten

KFKS 2013/724-100

Sammanfattning

Intern kontroll handlar om att ha ordning och reda i verksamheten. Det som ska göras blir gjort och att det sker på ett bra, säkert och effektivt sätt. I kommunallagens fastställs att nämnder ska ha en tillräcklig intern kontroll, även om lagstiftaren inte definierar vad ”tillräcklig” är.

I praktiken handlar intern kontroll om styrprinciper, värdegrund, löpande rutiner och processer i verksamheten. Begreppet är således mycket bredare än att bara titta på kvitton, konton och attester.

Nämnderna och enheterna i Nacka kommun gör redan idag mycket kring intern kontroll. I framtiden handlar det om att paketera det som görs och säkerställa en systematisk och transparent uppföljning. För att lyckas med den interna kontrollen är det viktigt att medarbetare känner delaktighet och förstår hur den enskilde bidrar till att kommunens kunder blir nöjda.

I många andra kommuner och verksamheter pågår liknande arbete med att se över och förbättra den interna kontrollen. Generellt pratas om införande av modeller av olika slag, där den så kallade COSO-modellen har fått störst genomslag. I Nacka har vi redan idag delar av COSO, men utredarna ser inte ett behov av en komplett COSO-modell för Nacka. Det handlar helt enkelt om att hitta en ”good enough”-nivå, där det ska vara enkelt för medarbetare att göra rätt.

Förutom mål- och resultatstyrning och hygienfaktorer som rätt attestant, inga mutor och liknande, är det även viktigt med kommunens risk- och sårbarhetsarbete. Arbetsmiljö och informationssäkerhet är två andra viktiga områden för en effektiv och välfungerande verksamhet. I dagsläget sker dessa processer mer eller mindre parallellt. I framtiden behöver processerna bättre interagera. Det skapar förutsättningar för en ökad tydlighet och systematik för den interna kontrollen.

Vi föreslår följande för att utveckla och stärka den interna kontrollen:

- Införa ett utvecklat systematiskt arbetssätt för intern kontroll där flera processer samverkar.
- Reglementet för intern kontroll uppdateras i enlighet med det nya arbetssättet.

Nacka kommun
Johanna Magnusson och Ann-Christin Rudström

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Bakgrund och förutsättningar..... | 4 |
| 1.1 | Begreppet intern kontroll..... | 4 |
| 1.2 | Syfte..... | 5 |
| 1.3 | Analysmetod och avgränsning..... | 5 |
| 2 | Intern kontroll i Nacka - nulägesanalys | 6 |
| 2.1 | Reglemente för intern kontroll | 6 |
| 2.2 | Mål- och resultatstyrning | 7 |
| 2.3 | Andra komponenter i intern kontroll..... | 8 |
| 2.3.1 | Kommunens risk- och sårbarhetsarbete, informations- och arbetsmiljöfrågor..... | 9 |
| 2.3.2 | Styrdokument, projekt och uppföljning..... | 9 |
| 2.4 | Omvärldsanalys | 10 |
| 2.4.1 | Coso-modellen..... | 10 |
| 3 | Intern kontroll 2.0 i Nacka | 11 |
| 4 | Slutsatser..... | 12 |

I Bakgrund och förutsättningar

Intern kontroll handlar om att ha ordning och reda i verksamheten. Det som ska göras blir gjort och att det sker på ett bra, säkert och effektivt sätt. Helt enkelt handlar intern kontroll om att säkerställa att verksamheterna gör rätt saker på rätt sätt.

I kommunallagens 6 kapitel 7§ beskrivs att kommunala nämnder ska ha en tillräcklig intern kontroll. Någon beskrivning av vad som avses med ”tillräcklig” finns inte.

”Nämnderna skall 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. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheterna bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.”

Paragrafen pekar tydligt på att de förtroendevalda ska se till att de uppdrag som fastställs i kommunfullmäktige blir genomförda på det sätt som är tänkt och att det sker med tillräcklig intern kontroll. Det blir tjänstemännens uppgift att organisera och utföra merparten av den interna kontrollen och att rapportera tillbaka till de förtroendevalda.

Samordnings- och utvecklingsenheten stödjer kommunstyrelsen i arbetet med samordning och uppsikt av nämndernas verksamheter. Vid kommunstyrelsens sammanträde 11 februari 2013 § 52 fastställdes vilka uppföljningsuppdrag som skulle genomföras under året. Ett av uppdragen var att återkomma med rapport kring nämndernas arbete med intern kontroll.

I.1 Begreppet intern kontroll

Uttrycket ”intern kontroll” kommer från engelskans ”internal control”. ”Internal control” omfattar betydligt mer än ”kontroll” och skulle egentligen översättas som ”intern styrning och ledning”. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) definierar intern kontroll på följande sätt ¹

”internal control is broadly defined as a process, effected by an entity's board of directors, management, and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories: a) Effectiveness and efficiency of operations; b) Reliability of financial reporting; and c) Compliance with laws and regulations.”

Intern kontroll är inte samma sak som intern revision. Intern revision handlar om att granska data och komma med eventuella förbättringsförslag av rutiner och processer. Intern kontroll är bredare och syftar till att säkerställa att rätt saker blir

¹ Mer om COSO finns på organisationens engelska hemsida www.coso.org

gjorda på ett bra, effektivt och säkert sätt. Intern revision tenderar till att granska redan inträffade händelser, medan intern kontroll är mer framåtriktande.

I praktiken handlar intern kontroll om så väl löpande rutiner som om processer i verksamheter. Begreppet är mycket bredare än bara titta på kvitton, konton och attester. Intern kontroll handlar också om processer och styrprinciper som säkrar att vi når våra mål på ett säkert och bra sätt.

1.2 Syfte

Syftet med den här utredningen är att analysera hur den interna kontrollen fungerar i kommunen. Detta görs genom att:

- göra en analys kring hur befintligt reglemente för den interna kontrollen används och upplevs
- göra en analys av arbetet kring mål- och resultatstyrning och hur det säkerställer att verksamheten uppfyller sina mål

Målet är att rapporten ska utgöra underlag för idéer om fortsatt utveckling av den interna kontrollen i kommunens alla verksamheter.

1.3 Analysmetod och avgränsning

Det finns många olika sätt att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett effektivt och bra sätt. I denna rapport sker analys av mål- och resultatstyrning då det är en viktig faktor i kommunens styrmodell. I och med det kommer analysen att utgå ifrån hur:

- väsentlighets- och riskanalysen och hur de strategiska målen hänger ihop med processen kring framtagandet av den interna kontrollplanen
- göra en analys av hur arbetet kring väsentlighets- och riskanalysen och de strategiska målen bidrar till verksamhetens måluppfyllelse samt hur arbetet bidrar till de övergripande målen.

Utredningen fokuserar på analys av Nacka kommuns nämnder, då det är nämnderna som har uppföljningsansvaret av den interna kontrollen. I utredningen har information från nämndernas handlingar analyserats och sammanställts. Fördjupande samtal har genomförts med några direktörer. Dessutom har information och inspiration hämtats från andra kommuner, organisationer och myndigheter. Tillgänglig facklitteratur har använts för att få fördjupande kunskaper om intern kontroll.

2 Intern kontroll i Nacka - nulägesanalys

Omvärldsbevakningen på området visar att flertalet kommuner, landsting, aktiebolag med flera för närvarande arbetar med att hitta bra verktyg och former för den interna kontrollen. Området är stort och det finns många olika tankar och även modeller kring hur intern kontroll kan utformas. En del organisationer har valt en väldigt omfattande och detaljerad modell, medan andra väljer en mer enkel.

För Nackas del gäller det att ha en intern kontroll som utgår från Nackas styrprinciper och grundläggande värdering. Öppenhet och mångfald möjliggör i stor utsträckning en bra intern kontroll, som kännetecknas av en miljö där medarbetare ges möjlighet att föreslå förbättringar. Det i sin tur leder till en kontinuerlig utveckling av både kommunen, medarbetaren och den interna kontrollen.

Vår grundläggande värdering och våra styrprinciper innebär bland annat att det är viktigt att den interna kontrollen involverar alla i verksamheten; det ska alltid finnas en vilja till fortsatt utveckling. Det förutsätter en kultur med öppenhet och förståelse och där alla känner delaktighet. Intern kontroll handlar inte om att tillrättavisa någon utan snarare att syna den egna verksamheten och att lyfta goda exempel. Kort och gott handlar intern kontroll om en kvalitetskontroll för att uppnå en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, vilket i förlängningen gynnar kunderna.

En viktig framgångsfaktor som ofta tas upp i tillgänglig litteratur och i andra kommuner är att den interna kontrollen är en integrerad del kommunens styrsystem.

2.1 Reglemente för intern kontroll ².

I Nacka är den interna kontrollen integrerad i kommunens styrmodell. Det tydliggjordes i samband med att kommunfullmäktige antog reglemente för intern kontroll. Där framgår att målet med den interna kontrollen är att förebygga, förhindra och upptäcka oegentligheter och att förebygga och förhindra felaktiga betalningar. Det nuvarande reglementet hanterar till största del ”hygienfaktorerna”, det vill säga att gällande attestregler följs samt att medarbetare inte tar emot mutor.

² Kommunfullmäktiges sammanträde 11 juni 2012 § 130. Hela reglementet finns på . Reglementet finns publicerat på kommunens hemsida http://www.nacka.se/WEB/POLITIK_ORGANISATION/SA_STYRS_NACKA/SA_STYRS/REGELVERK/Sidor/Reglementen.aspx

I reglementet framgår att nämnderna i samband med arbetet med mål- och budget ska ta upp en uppföljningsplan där den interna kontrollplanen ska ingå, det vill säga inom ramen för mål- och resultatstyrningen.

2.2 Mål- och resultatstyrning ³

Intern kontroll kan beskrivas som en kontinuerlig process för att nå kommunens mål. Det handlar om att arbeta effektivt och ha bra rutiner så det i slutändan kan bli en bra verksamhet med nöjda kunder. På så vis innebär intern kontroll att kommunen har bra verktyg för styrning och ledning.

I kommunens mål- och resultatstyrning ingår olika komponenter för att nå måloppfyllelse. En bra förutsättning för att göra rätt saker är att arbeta fram mål som också följs upp och leder till ständig förbättring.

Bild 1 Mål och resultatstyrning i Nacka kommun



Samordnings- och utvecklingsenheten har på uppdrag av kommunstyrelsen under 2013 gjort ett antal uppföljningar som rör mål- och resultatstyrning. Dessa utredningar visar på möjligheter till förbättringar i styrningen. I tabellen nedan redovisar vi de frågeställningar/konstateranden som vi bedömer har betydelse för utvecklande av den interna kontrollen i alla våra verksamheter.

³ En beskrivning av kommunens mål- och resultatstyrning finns på www.nacka.se/web/politik_organisation/sa_styrs_nacka/mal_resultat/Sidor/default.aspx

Frågor i dagsläget att hantera för att utveckla den interna kontrollen

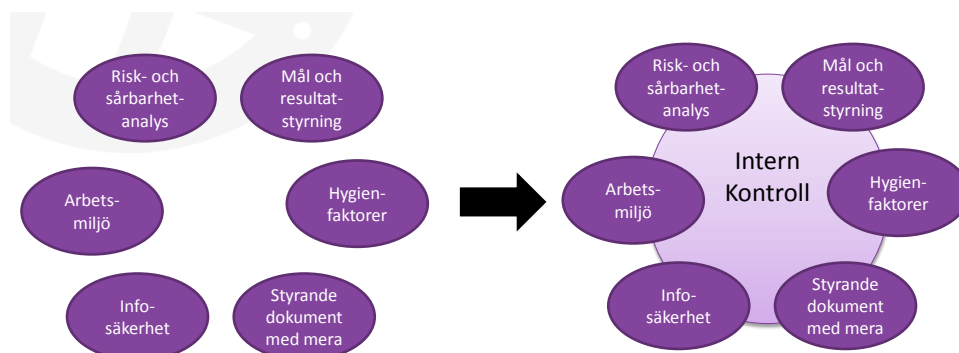
| Övergripande mål | Väsentlighets- o riskanalys | Strategiska mål | Uppföljningsplan o intern kontroll | Måluppfyllelse/ resultat |
|--|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Nämnderna sorterar in sina strategiska mål under de mål de finner lämpliga. Blir således mer en "sorteringsapparat" och inte så styrande? Målen ger å andra sidan en vägledning för nämndernas vilket är förenligt utifrån kommunens värdegrund | <ul style="list-style-type: none"> Kan vara svårt för medarbetare att omsätta analysen till vardagsuppgifterna? Svårigheter med att ta hänsyn till risker som "stys" mer av regional och nationell nivå? Hur kan sambanden mellan verksamhetens väsentlighets- och riskanalys och kommunens riskoch sårbarhetsanalyser tydliggöras...? | <ul style="list-style-type: none"> Hur säkerställer vi att alla enheters nyckeltal går att uppfylla och att de inte är motsägelsefulla mellan enheterna/nämnderna? Speglar nyckeltalen verkligen det vi arbetar med inom området? Inte alltid att målen är förankrade hos medarbetarna. Det är främst direktör och controller som arbetar fram detta. | <ul style="list-style-type: none"> Hur kan vi utveckla uppföljningen än mer? Hur synliggör vi att uppföljningen leder till förändringar? Hur mäter vi kvalitet och kundnytta för de olika verksamheterna? Olika förutsättningar för olika verksamheter..... I dagsläget innebär den interna kontrollen att det främst finns rutiner för attest och mutor som hanteras. | <ul style="list-style-type: none"> I årsbokslut redovisas mål och resultat, hur säkerställer vi att en tydlig och begriplig bild av mål o resultat. Spretig redovisning då resultat under exempelvis insatta resurser kan mäta handläggningstider och beslutsförmåga för en nämnd och i en annan nämnd chefsers öppenhet och tydligt ledarskap... |

2.3 Andra komponenter i intern kontroll

Utöver mål- och resultatstyrning finns det andra faktorer som också har betydelse för verksamhetens mål och utformning. Regelverk, styrprinciper och värdegrund som nämnts tidigare är några exempel. Allt går inte att fånga in konkret i en "modell" för intern kontroll, men finns där som underförstådda faktorer.

Nacka kommuns interna kontroll kan sägas bestå av några grundläggande komponenter som samverkar. Redan idag har kommunen samtliga, även om de i alla nämnder inte tydligt framgår att alla ingår i det nämnderna benämner "intern kontroll". Förutom mål- och resultatstyrning och hygienfaktorer som rätt attestant, inga mutor och liknande, är det även viktigt med kommunens risk- och sårbarhetsarbete. Arbetsmiljö och informationssäkerhet är två andra viktiga områden för en effektiv och välfungerande verksamhet. I dagsläget sker dessa processer mer eller mindre parallellt. Alla komponenter hänger ihop och har en avgörande betydelse för effektivitet och säkerhet.

Bild 2 Utveckling av intern kontroll



2.3.1 Kommunens risk- och sårbarhetsarbete, informations- och arbetsmiljöfrågor

Varje nämnd har ansvar för att bidra till kommunens arbete med risk- och sårbarhetsarbete. Detta arbete har beröringspunkter med väsentlighet- och riskanalyser som tas fram i samband med mål- och budget. I vissa fall kan de båda analyserna tangera samma sakområde och kan självklart påverka nämndens strategiska mål.

På motsvarande sätt innebär det att nämnderna måste se till vilka risker som kan finnas till exempel i samband med att IT-system slås ut. Hur påverkar det verksamheten och vilken beredskap finns? Dessutom gäller att säkerställa att verksamheten kan bedrivas om exempelvis en stor andel personal blir frånvarande på grund av matförgiftning.

2.3.2 Styrdokument, projekt och uppföljning

Kommunen har ett antal styrdokument som innehåller mål för kommunen och som ska beaktas i nämndernas ansvarsområden. I dagsläget görs en rensning av våra styrande dokument, med syfte att få en tydligare ledning och styrning. Olika dokument innebär också att det finns mål som ska följas upp. Vissa av dessa måste tydligare samordnas och ha bättre koppling till de strategiska målen och nyckeltalen. Det hänger också ihop med tidigare resonemang om en tydligare bild av vad kommunen gör som bland annat framgår i årsredovisningen.

I varje enskilt upprättat projekt finns också specifika mål och risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa projekt ska också genomföras resurseffektivt och säkerställa att kommunen bidrar till de av kommunfullmäktige uppsatta målen.

2.4 Omvärldsanalys⁴

Generellt kan utredningen konstatera att ”intern kontroll” betyder olika saker och att interna regelverk för intern kontroll varierar från väldigt detaljerade kontrollsystem till ett fåtal punkter.

Flera kommuner säger att intern kontroll handlar om att bygga bra och tydliga processer med inbyggda kontroller. Intern kontroll är därför en integrerad del i verksamhets- och ekonomiprocesserna.

Omvärldsanalysen kan sammanfattas i några reflekterande slutsatser som kan vara värdefulla för Nacka att ta med sig i det vidare arbetet:

- Integrera den interna kontrollen i styrprocesserna och upprätta ”regelverk”
- Se till att det också blir en naturlig del i det dagliga arbetet
- Informera och engagera såväl politiker som tjänstemän - skapa dialog för ökad förståelse för värdet av intern kontroll
- Utveckla struktur för arbetet och ge stöd i arbetet ute i verksamheterna
- Metoder för riskmedvetenhet och uppföljning är viktigt

2.4.1 Coso-modellen

Coso-modellen⁵ är en av de mest kända modellerna för intern kontroll. Modellen utvecklades under 1990-talet i USA och fick allmänt erkännande i början av 2000-talet. Den används i så väl offentlig som privat sektor. Eftersom många organisationer hänvisar till COSO är det intressant att se vad som eventuellt kan användas för att utveckla Nackas interna kontroll.

Modellen bygger i korthet på att med målen för verksamheten som utgångspunkt ha en utvecklad intern styrning och kontroll som bygger på fem komponenter. De fem komponenterna i modellen är: kontrollmiljö, riskanalyser, kontrollaktiviteter, information och kommunikation och uppföljning (tillsyn).

Med kontrollmiljö avses att det är viktigt att förstå vilka förutsättningar som finns i organisationen avseende lagar och organisationsstruktur men även den interna kulturen och värdegrund. Det handlar om medvetenhet hos medarbetarna om hur ledning och styrning fungerar och betydelsen av den. Kontrollmiljön handlar också om klimatet tillåter en öppen dialog kring brister och hur förbättringsarbete uppmuntras.

De andra komponenterna understryker behov av riskanalyser och att det finns rutiner och inbyggda kontroller för att kunna upptäcka eventuella brister.

⁴ I omvärldsanalysen har bland annat material från www.skl.se, Eskilstuna, Norrköping, Stockholm, Västerås, Örebro, Göteborg, Linköping med flera kommuner.

⁵ www.coso.org

Slutligen innebär arbetsmetoden ett aktivt arbete med information och kommunikation i hela organisationen. Det underlättar förståelsen av vikten av styrning och ledning och skapar i förlängningen motivation och engagemang. Kontinuerlig uppföljning är viktig för att kunna säkerställa att verksamheten ständigt förbättras.

Nacka kommun har idag ett liknade arbetssätt, motsvarande det ramverk som Coso-modellen beskriver. Däremot finns det delar av arbetssättet som kan utvecklas. Ökad förståelse och delaktighet i ledning och styrningsprocesser och dess betydelse behöver utvecklas i hela organisationen. Kommunen behöver också utveckla den systematiska uppföljningen och synliggöra hur det leder till förbättringar.

3 Intern kontroll 2.0 i Nacka

Idag pågår flera parallella processer som alla är en del av den interna kontrollen. För att stärka den interna kontrollen behöver kopplingen mellan processerna bli starkare. Det behövs ett tydligare arbetssätt för den interna kontrollen. Det innebär att de parallella processerna tydligare måste beaktas i arbetet med de strategiska målen. För att få en mer heltäckande input till måluppfyllelse måste uppföljningen av verksamheten omfatta mer än enbart de strategiska målen. Den interna kontrollen innefattar således ett bredare perspektiv och inte bara delar av mål- och resultatstyrningen och dess strategiska mål.

Innehållet i en mängd dokument, lagar, planer med mera påverkar nämndernas arbete med strategiska mål och nyckeltal. Innehållet behöver inte omarbetas till strategiskt mål eller resultera i ett nyckeltal, men det är viktigt att de ändå påverkar processen. Nämnderna måste göra exempelvis en risk- och sårbarhetsanalys, även om analysen inte behöver resultera i ett strategiskt mål. På samma sätt bör exempelvis arbetsmiljö och informationssäkerhet påverka nämndens väsentlighets- och riskanalys.

Bild 3 Arbetssätt för systematisk intern kontroll 2.0



En god intern kontroll ökar möjligheten att rätt sak blir gjord på rätt sätt. Risken för oegentligheter och felaktigheter (oavsett om de är medvetna eller omedvetna) minskas, men försvinner inte. System, modeller, metoder och processer eliminerar inte riskerna, så det är även fortsättningsvis viktigt med stickprov av olika slag på kommunens verksamheter.

4 Slutsatser

Kommunen har idag bra förutsättningar för en god intern kontroll. Nämnderna och enheterna gör redan mycket arbete för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll.

Förutom mål- och resultatstyrning och hygienfaktorer som rätt attestant, inga mutor och liknande, är det även viktigt med kommunens risk- och sårbarhetsarbete. Arbetsmiljö och informationssäkerhet är två andra viktiga områden för en effektiv och välfungerande verksamhet. I dagsläget sker dessa processer mer eller mindre parallellt. I framtiden behöver processerna bättre interagera. Det skapar förutsättningar för en ökad tydlighet och systematik för den interna kontrollen.

Vi föreslår följande för att utveckla och stärka den interna kontrollen:

- Införa ett utvecklat systematiskt arbetssätt för intern kontroll där flera processer samverkar, se bild 3.
- Reglementet för intern kontroll uppdateras i enlighet med det nya arbetssättet.

Kommunens mål- och resultatstyrning är en bra grund för vår interna kontroll. För att stärka styrningen och säkerställa en fungerande intern kontroll är det viktigt med grundläggande förståelse för de strategiska målen. Det underlättar för varje medarbetare att se kopplingen mellan det dagliga arbetet och kommunens mål.

Redan idag arbetar nämnderna med uppföljning i syfte att förbättra sin verksamhet. Uppföljningen kan dock bli bättre. Exempelvis genom en tydligare återkoppling mellan uppföljning och eventuellt förändrade strategiska mål och nyckeltal. Kopplingen mellan de strategiska målen och andra mål måste samordnas bättre. Det måste vara tydligt var mål som finns i våra styrdokument ska följas upp.

Öppenhet och mångfald

*Vi har förtroende och respekt för människors kunskap
och egna förmåga - samt för deras vilja att ta ansvar*

