

Riktlinjer för intern styrning och kontroll i Flens kommun

Riktlinjer för intern styrning och kontroll

Bakgrund

Kommunallagen 2017:725 (kapitel 6, § 6)¹, anger de kommunala nämndernas och bolagens ansvar för att verksamhet bedrivs enligt lag, författningar och kommunala mål, liksom att tillräcklig intern kontroll genomförs. I litteratur som behandlar interna kontrollprocesser betonas att den interna kontrollen är en del av styrningen av organisationer. Sveriges kommuner och regioner (SKR) skriver till exempel:

”En bra intern kontroll förebygger, upptäcker och åtgärdar fel och brister som hindrar att organisationen kan nå sina mål på ett säkert och effektivt sätt. Intern kontroll bygger också in medvetenhet om behovet av att värna och vårda en stabil, öppen och rättssäker verksamhet.

*Med intern kontroll avses de strukturer, system och processer som bidrar till tydlighet och ordning och som säkerställer att verksamheten bedrivs i enlighet med beslutade mål, uppdrag och övriga styrdokument. **Den interna kontrollen ingår i styrningen och är del av ledningssystemet.**” (SKR 2018:6 ”[Intern kontroll – för förtroende, trygghet och utveckling](#)”)*

Riktlinjernas syfte

Riktlinjerna syftar till att säkerställa en god intern styrning och kontroll inom kommunkoncernens verksamheter. Avsikten med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning, att upptäcka och undgå allvarliga fel och att se till att verksamheterna gör det de ska utifrån nationell styrning och kommunala mål. Den interna kontrollen ska bidra till att ändamålsenligheten stärks och att verksamheten med medborgarnas bästa för ögonen bedrivs effektivt och säkert. Den ska utgå från en analys av risker.

Flens kommun ska med en *rimlig grad* av säkerhet uppnå följande:

- *efterlevnad av lagar, förordningar och reglering*, vilket innebär att följa de krav, åtaganden och mål som framgår av nationella författningar, kommunens målstyrning, ingångna avtal etc,
- *ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet*, vilket innefattar att ha kontroll över ekonomi, verksamhet och kvalitet samt att fattade beslut verkställs. Det innebär också att ha säkerhet i system och rutiner för att förhindra avsiktliga eller oavsiktliga fel,
- *tillförlitlig ekonomisk rapportering och information om verksamheten*, vilket innebär att nämnder och verksamhetsansvariga ska ha tillgång till rättvisande räkenskaper samt en relevant och rättvisande information om verksamheten.

¹ ”6 § Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.”

Med rimlig grad av säkerhet avses att en avvägning måste göras mellan kontroll och nytta. I denna bedömning ska både ekonomiska faktorer, kvalitetsaspekter och vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten vägas in. I Flens kommun ska nämndernas och de helägda bolagens interna kontroll följa dessa riktlinjer.

Verksamhet som omfattas av riktlinjerna

Riktlinjerna gäller för kommunstyrelsen, övriga nämnder och den gemensamma överförmyndarnämnden. De gäller i tillämpbara delar även för de helägda kommunala bolagen, vilket ska anges i ägardirektiven för respektive bolag, när dessa förnyas.

Riktlinjerna är tillämpliga för all verksamhet där kommunen är huvudman, vilket innebär att även verksamhet som, efter upphandling eller liknande, drivs av en extern aktör enligt avtal, ska omfattas av den interna kontrollen. Den nämnd eller styrelse som ansvarar för upphandlingen/avtalet, ansvarar även för uppföljning av verksamhet som bedrivs av externa aktörer. Sådan verksamhet regleras även genom Kommunfullmäktiges program för privata utförare.

Organisation av intern kontroll

Kommunstyrelsens övergripande ansvar

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns ett väl fungerande system för intern kontroll i kommunen. Kommunstyrelsens övergripande ansvar för den interna kontrollen följer av att kommunstyrelsen enligt kommunallagen (2017:725, kapitel 6, § 1) har ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsens ansvar omfattar också att ha uppsikt över övriga nämnders och de kommunala bolagens verksamhet. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs av externa aktörer enligt avtal.

I kommunstyrelsens ansvar ingår att säkerställa en process för intern kontroll inom kommunen, att den fungerar på ett ändamålsenligt sätt, samt att rapporteringen av den interna kontrollen är tillfredställande. Varje år ska kommunstyrelsen, utifrån den rapportering av de interna kontroller som genomförts inom respektive nämnder och bolag, utvärdera kommunens system för intern kontroll och bedöma dess förmåga att uppnå sitt syfte.

Kommunstyrelsen kan, som följd av sitt uppföljningsansvar för nämnder och bolag, också formulera riskområden som behöver följas politiskt i samtliga nämnder och bolag. Det kan göras antingen om allvarliga brister har uppmärksammat inom olika verksamhetsområden, eller vid tillfällen när det finns andra kommunövergripande skäl att särskilt observera ett riskområde brett.

Ansvar för nämnderna, inklusive kommunstyrelsen, samt de helägda kommunala bolagen

Respektive nämnd, inklusive kommunstyrelsen, och kommunalt bolag har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden, vilket framgår i kommunallagen (2017:725, kapitel 6, § 6).

Ansvaret omfattar att:

- upprätta och tydliggöra en systematik för intern kontroll, utifrån nämndens/ bolagets förutsättningar och behov,
- vid behov utforma kompletterande regler och anvisningar för den interna kontrollen anpassad till respektive nämnd,
- upprätta en planering för hur genomförandet av den interna kontrollen ska gå till. Planeringen ska baseras på bedömning av sådana risker som kan ha betydande påverkan på möjligheterna för nämndens/bolagets verksamheter att fullgöra lagstadgade och kommunala uppdrag och mål, uppnå ekonomisk hållbarhet, eller kan innebära fara för liv och hälsa,
- åtgärda de brister i verksamheten som uppmärksammas genom den interna kontrollen,
- fastställa hur brister i den interna kontrollen ska rapporteras och följas upp.

Ansvar för förvaltningsorganisationerna, inklusive de helägda kommunala bolagen

Förvaltningschef respektive *bolags VD* ansvarar för att säkerställa att arbetet med intern kontroll bedrivs så att ansvarig nämnds respektive styrelses behov tillgodoses. Inom en nämnds/bolags verksamhetsområde ansvarar förvaltningschef och bolags VD också för att de konkreta interna rutinerna i verksamheterna är utformade så att en god intern kontroll kan upprätthållas, vilket tillämpas på olika nivåer inom varje nämnds/styrelses ansvarsområde.

Det innebär att strukturer och förutsättningar skapas och förankras för att genom uppföljning och kontroll säkerställa att de olika verksamhetsområden som ingår i nämndens/styrelsens ansvar bedriver verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utifrån lagkrav och kommunala mål. Det ingår i förvaltningschefens och bolags VD:s ansvar att säkerställa att förvaltningsorganisationen har förmåga att på olika nivåer följa verksamheternas funktion. Om allvarliga brister uppmärksammas inom verksamhetens funktion är det förvaltningschefs/VD:s ansvar att informera ansvarig nämnd/styrelse om dessa förhållanden.

På motsvarande vis har *verksamhetsansvariga chefer* ansvar för att säkerställa verksamheternas förutsättningar på en mer detaljerad nivå, genom att följa verksamheternas arbete systematiskt. Eventuella brister ska förmedlas till överordnad chef snarast. Verksamhetsansvarig chef ansvarar för att medarbetarna i verksamheten har tillräcklig kunskap om både de regler och rutiner som gäller för verksamheten och om regler, anvisningar och rutiner för att upprätthålla en god intern kontroll inom respektive verksamhet. Vidare ingår det i verksamhetsansvariga chefers uppgift att i de arbetssätt som används bidra till en god intern kontroll. Tydlighet om att eventuella brister och allvarliga risker alltid ska lyftas till ansvarig chef, ska finnas på alla nivåer i organisationen. Det ger en grund för kontinuerlig verksamhetsutveckling och kvalitetssäkring. Informationen ska också föras vidare när det gäller betydande brister eller risker.

Arbetsprocess för intern kontroll

Risk- och väsentlighetsanalys

Respektive nämnd och styrelse ska genomföra en risk- och väsentlighetsanalys. Målet med analysen är att de största riskerna som hotar nämndens eller bolagets verksamhetens förmåga att uppnå nationella krav, kommunala mål och ekonomisk hållbarhet ska vara identifierade och värderade. Genom riskanalys kan allvarliga brister undvikas.

Det konkreta arbetet med intern kontroll ska utgå från risk- och väsentlighetsanalysen. Vid identifiering av risker ska både verksamhetsprocesser och ekonomiadministrativa rutiner analyseras, så att en god intern kontroll kan genomsyra allt arbete. Vilka större risker finns exempelvis som medför risk för att målen för verksamheten inte ska uppnås, att regler och avtal inte följs, eller att avsiktliga eller oavsiktliga fel kan uppstå? Analysen ska dokumenteras och uppdateras vid behov för att säkerställa att den omfattar aktuella risker. Identifierade risker ska värderas utifrån en bedömning av sannolikheten för att risken inträffar och riskens väsentlighet.

Bedömningen av sannolikheten för att risken inträffar kan ske utifrån fyra nivåer:

- Osannolik (1) – Sannolikheten att risken infaller är praktiskt taget obefintlig.
- Mindre sannolik (2) – Sannolikheten att risken infaller är mycket liten.
- Möjlig (3) – Det är möjligt att risken infaller.
- Sannolik (4) – Det är troligt att risken infaller.

En risks väsentlighet kan uttryckas med de konsekvenser som uppstår för de som berörs (t ex medborgare, brukare, anställda, förtroendevalda) om risken inträffar. Bedömningen kan ske med hjälp av fyra nivåer:

- Försumbar (1) – Konsekvensen av att risken infaller är obetydlig för de som berörs.
- Lindrig (2) – Konsekvensen av att risken infaller är liten för de som berörs.
- Kännbar (3) – Konsekvensen av att risken infaller är besvärlig för de som berörs.
- Allvarlig (4) – Konsekvensen av att risken infaller är mycket allvarlig för de som berörs.

Respektive nämnd och bolag ska i sin styrning av verksamheten vidta åtgärder i syfte att förebygga allvarliga risker.

En genomförd risk- och väsentlighetsanalys ska vara en av utgångspunkterna vid planeringen av verksamheten. För att upprätthålla en god intern kontroll är det inte tillräckligt att genom kontroller försöka upptäcka och korrigera fel och brister. Respektive nämnd, bolag och förvaltning ska även vidta åtgärder för att förhindra de risker som inte kan accepteras. Dessa förebyggande insatser påverkar planeringen av verksamheten och kan därför behöva ingå i nämnd- och/eller verksamhetsplan.

Kommunövergripande risker

I kommunstyrelsens ansvar ingår att överväga om det finns behov av att följa specifika risker på en övergripande nivå. Om sådana behov uppmärksammas ska kommunstyrelsen formulera kontrollmoment som ska ingå även i övriga nämnders interna kontroll, liksom i de helägda kommunala bolagens när det bedöms som relevant.

För att övergripande kontrollmoment ska kunna inkluderas i nämndernas planer för intern kontroll ska kommunstyrelsen fatta beslut om dem i god tid. I praktiken innebär det att kommunstyrelsen behöver fatta beslut om eventuella övergripande kontrollmoment senast i september månad. Beslutet ska delges alla nämnder och bolag snarast. Det innebär att kommunstyrelsen behandlar eventuella övergripande kontrollmoment innan den egna planen för intern kontroll tas upp i samband med nämndplanen.

Plan för intern kontroll

Respektive nämnd, bolag och kommunstyrelsen ska, baserat på sin riskanalys, årligen anta en plan för uppföljning av sin interna kontroll. Planen ska ingå i eller utgöra en bilaga till nämndplanen. Nämnderna och de helägda bolagen ska i samband med att planen för den egna interna kontrollen beslutats delge denna till kommunstyrelsen.

I planeringen ska en avvägning göras mellan den insats en viss kontroll kräver och den förväntade nyttan av kontrollen. I denna bedömning ska inte enbart frågor om resursanvändning vägas in, utan även verksamhetskvalitet och vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten.

Då en god intern kontroll ska genomsyra allt arbete är det viktigt att åstadkomma en sådan blandning av kontroller att både verksamhet och ekonomi kontrolleras. För vart och ett av de områden/processer som ska granskas ska framgå:

- Den riskbedömning som gjorts
- Vad som ska kontrolleras
- Kontrollmetod
- Vem som ansvarar för kontrollen
- När och hur ofta kontrollen ska göras

I val av kontrollmetod, urval av ärenden som ska granskas etcetera ska utgångspunkten alltid vara att den konkreta granskningen ska inriktas på de moment eller ärendegrupper där risken för brister är störst och konsekvenserna av eventuella fel allvarligast. Vid stickprovsgranskning ska också en bedömning av urvalets storlek göras.

Genomförande av kontroller, åtgärder vid brister och uppföljning av planen för intern kontroll

Förvaltningschefen respektive bolags VD ansvarar för att den politiskt beslutade planen för intern kontroll följs. Kontroller ska genomföras så som den politiska församlingen avsett. Uppmärksammade brister ska medföra att åtgärder sätts in både för att hantera bristerna och för att minska risken för att bristen uppstår igen. I ansvaret för förvaltningschefer ingår också att säkerställa att det inom de olika verksamhetsområdena finns en struktur för verksamhetsuppföljning, avvikelshantering mm, som bidrar till att en god intern kontroll kan upprätthållas inom nämndens ansvarsområde. För att detta ska fungera i praktiken har chefer på samtliga nivåer ansvar för att rapportera eventuella brister inom sitt ansvarsområde till närmast överordnad chefsnivå. Varje medarbetare har motsvarande ansvar att informera sin närmaste chef om brister och felaktigheter.

Vidare ska förvaltningschefen omedelbart rapportera till nämnden och kommunchefen om allvarigare fel eller brister i verksamheten identifierats genom den interna kontrollen. De kommunala bolagens VD har motsvarande rapporteringsskyldighet till bolagets styrelse. Om nämnden eller styrelsen bedömer att uppmärksammade brister är av mycket stor betydelse för Flens kommun så ska rapportering även göras till kommunstyrelsen så snart som möjligt.

Förvaltningschef respektive bolags VD ansvarar för att nämnden/bolagsstyrelsen minst en gång per år får en samlad rapport om hur den interna kontrollen fungerar, vilka iakttagelser som gjorts och vilka åtgärder som vidtagits för att hantera identifierade brister. Rapporteringen ska också innehålla eventuella förslag på förbättringar avseende systemet för intern kontroll.

När nämnden eller bolagsstyrelsen tagit del av den årliga rapporteringen av genomförd intern kontroll ska såväl kommunstyrelsen som kommunens och bolagens revisorer delges resultatet av den. Information om de beslut som nämnden eller styrelsen eventuellt fattat med anledning av rapporteringen ska också förmedlas till kommunstyrelsen.

Den årliga rapporten ska lämnas i samband med årsbokslut och innehålla omfattning av utförd uppföljning, utfallet och eventuellt vidtagna åtgärder. Vid behov ska rapporten även innehålla förslag på åtgärder för förbättring av kommunens gemensamma rutiner för intern kontroll. Om någon kontroll inte kunnat genomföras enligt plan ska detta särskilt kommenteras med information om orsak.

Kommunstyrelsens ansvar för att utvärdera kommunens system för intern kontroll

Kommunstyrelsen ska årligen utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll. Utgångspunkt för denna utvärdering är den egna, övriga nämnders och de helägda bolagens rapportering om sin respektive interna kontroll. Kommunstyrelsen ska, i de fall behov av förbättringar framgår, vidta nödvändiga åtgärder.

Kommunstyrelsen ska utifrån upprättade planer och uppföljningar av den interna kontrollen analysera följande (inom parentes ges exempel på frågeställningar):

- *Ändamålsenligheten i beslutade planer för intern kontroll.* (Täcker planerna väsentliga områden, omfattar kontrollerna både verksamhet och ekonomi?)
- *Genomförande och utfall av utförda kontroller.* (Har planerade kontroller genomförts på ett lämpligt sätt, vad visar utfallet av kontrollerna?)
- *Hur har brister som den interna kontrollen identifierat hanterats.* (Har felaktigheter korrigerats, har allvarliga brister kommunicerats i enlighet med dessa riktlinjer.)
- *Eventuella förslag till förbättringar av de kommunövergripande processerna för intern kontroll som redovisats av respektive nämnd.*

Med utgångspunkt från analysen ska kommunstyrelsen bedöma om kommunens samlade system för intern kontroll är betryggande eller om det finns anledning att vidta åtgärder i syfte att stärka den interna kontrollen. Kommunstyrelsen kan med utgångspunkt från sin bedömning göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt uppmärksamma kommunfullmäktige på de allvarliga brister som observerats så att kommunfullmäktige kan agera.