

Riktlinje för intern styrning och kontroll

KS 2019/0608

Beslutad av kommunfullmäktige den 30 mars 2015.

Redaktionella ändringar den 6 maj 2019 med anledning av förändring i Kommunallagen (2017:725) och ändrade beteckningar i Norrköpings kommuns organisation.

Denna riktlinje ersätter, tillsammans med ”Riktlinje för ekonomistyrning”, det tidigare dokumentet ”Reglemente för ekonomisk förvaltning och intern kontroll avseende Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar” från den 1 januari 2005. Riktlinjen gäller för Norrköpings kommuns nämnder och kontor.

Enligt Kommunallagen (6 kap 6 §) ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Denna riktlinje beskriver vad intern styrning och kontroll är samt hur tillämpningen ska ske i Norrköpings kommun.

Inledning

Intern styrning och kontroll är en central del av verksamhets- och ekonomistyrningen och omfattar alla system, processer och rutiner.

Enligt Kommunallagen (6 kap 6 §) ska nämnderna 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 verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I Kommunallagen kapitel 11 (1 och 2 §§) står angivet att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. I Kommunallagen står inte närmare angivet vad god ekonomisk hushållning innebär, men Sveriges Kommuner och Landsting har angett att god ekonomisk hushållning inte enbart innebär att räkenskaperna går ihop på ett ansvarsfullt sätt utan begreppet innefattar även ett krav på att pengarna används till rätt saker och att de utnyttjas på ett effektivt sätt, det vill säga att man även måste ha ett verksamhetsperspektiv¹. I propositionen (2003/04:105) som ligger till grund för begreppet god ekonomisk hushållning framgår att verksamhetsperspektivet tar sikte på förmågan att bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. Det sägs också i propositionen att målen och riktlinjerna ska vara tydliga och mätbara samt att de ska utvärderas.

Med styrning vill man påverka organisationen så att verksamheten bedrivs effektivt och enligt de mål som de förtroendevalda har formulerat. Med styrning avses generellt planering, samordning samt uppföljning och kontroll. Utan uppföljning och kontroll av att det planerade genomförs på avsett vis så tappar man en stor del av styrningen. Det innebär att intern styrning och kontroll är en integrerad och viktig del av den övergripande styrningen. Intern styrning och kontroll handlar således ytterst om att säkerställa att de kommunala målen uppnås. Intern styrning och kontroll är alltså ett hjälpmedel och inte ett mål i sig.

Definition av intern styrning och kontroll samt arbetssätt vad gäller intern styrning och kontroll i Norrköpings kommun grundar sig på COSO². COSO är ett generellt ramverk för intern styrning och kontroll som har fått stor spridning i hela världen. Det innebär att det inom den kommunala verksamheten måste finnas en god kännedom om de begrepp och principer som COSO använder sig av för att få en väl fungerande intern styrning och kontroll.

¹ Hushållning i lagens namn – att sköta ekonomin med mål, uppföljning och åtgärder

² Committee Of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission, www.coso.org

Definition av intern styrning och kontroll

Intern styrning och kontroll är en process, där såväl den politiska ledningen som tjänstemannaledningen och övrig personal samverkar. Processen är utformad 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 med mera*
- *Säkra tillgångar och förhindra förluster*
- *Eliminera och upptäcka allvarliga fel*

Med **process** menas att det inte är fråga om någon engångsinsats, utan ett ständigt pågående utvecklingsarbete som uppdateras i takt med att organisationen och omvärlden förändras genom exempelvis ny lagstiftning, nya riktlinjer, nya mål eller när ny teknik ska införas.

Med **såväl den politiska som tjänstemannaledningen och övrig personal samverkar** menas att intern styrning och kontroll inte bara angår ledning och ekonomer, utan samtlig personal.

Med **rimlig grad av säkerhet** innebär att alla risker med verksamheten inte kan undvikas men att verksamheten ska vara medveten om risker som är förknippade med exempelvis målen samt att kontrollåtgärder har vidtagits för att reducera eller eliminera riskerna. Det innebär också att man får göra en avvägning mellan kontrollkostnad och kontrollnytta. Vad gäller kontrollnytta ska inte bara ekonomiska faktorer vägas in, utan även vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten hos alla intressenter.

Med **ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet** menas bland annat att ha kontroll över ekonomi, prestationer och kvalitet samt att säkerställa att fattade beslut verkställs och följs upp i förhållande till fastställd verksamhetsidé och mål.

Med **tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten** menas att kommunstyrelsen och nämnderna samt de verksamhetsansvariga ska ha tillgång till rättvisande räkenskaper och en ändamålsenlig och tillförlitlig redovisning av verksamhetens prestationer avseende kvantitet och kvalitet samt övrig relevant information om verksamheten och dess resursanvändning.

Med **efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer med mera** menas såväl aktuell lagstiftning som kommunens interna regelverk samt ingångna avtal med olika parter.

Med **säkra tillgångar och förhindra förluster** menas att det är särskilt viktigt att kontrollen är tillräcklig kring de processer där pengar (kontanter eller värdepapper) samt andra stöldbegärliga tillgångar hanteras.

Med **eliminera och upptäcka allvarliga fel** menas både avsiktliga och oavsiktliga fel.

Den interna styrningen och kontrollen är ett ständigt pågående utvecklingsarbete som uppdateras i takt med att organisationen och/eller omvärlden förändras (till exempel genom ny lagstiftning, nya rutiner eller när ny teknik ska införas). Intern styrning och kontroll angår inte bara ledning och ekonomer, utan samtliga anställda. Personalens erfarenhet, kompetens, engagemang, medvetenhet och arbetssätt är viktiga faktorer för att få till stånd en effektiv intern styrning och kontroll. Skillnaden mellan revision och intern styrning och kontroll är att revision är en extern granskning, medan intern styrning och kontroll är en integrerad del i hela organisationens styrssystem.

Organisation och roller

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har i och med uppsiktsplikten (Kommunallagen 6 kap 1 §) ansvar för det övergripande arbetet med intern styrning och kontroll. Med detta avses bland annat att se till så att det finns övergripande riktlinjer för intern styrning och kontroll samt att bistå verksamheten med hjälp vad gäller frågor kring intern styrning och kontroll. Kommunstyrelsens kontor har rätt att utfärda närmare föreskrifter och anvisningar för arbetet med intern styrning och kontroll.

Kommunstyrelsen ska, i likhet med övriga nämnder, upprätta en internkontrollplan och en rapport över utfallet av kontrollerna avseende den egna verksamheten.

Nämnderna

Varje nämnd har det yttersta ansvaret för intern styrning och kontroll inom respektive verksamhetsområde. De enskilda nämnderna ska se till så att kommunens riktlinjer för intern styrning och kontroll efterlevs inom nämndens ansvarsområde. Nämnden ska också, i den mån det behövs för att upprätthålla en god intern styrning och kontroll, utfärda regler och anvisningar för arbetet med intern styrning och kontroll.

För att stärka arbetet med intern styrning och kontroll ska varje nämnd bland ledamöterna utse två internkontrollrepresentanter varav en ska representera oppositionen. Internkontrollrepresentanterna ska på uppdrag av nämnden särskilt följa den interna styrning och kontroll som genomförs i verksamheten.

I uppdraget som internkontrollrepresentant ingår att följa kontorsledningens arbete med nämndens beslutade internkontrollplan och kontorets avrapportering av intern styrning och kontroll. Internkontrollrepresentanterna ska även föra en

dialog med kontorsledningen vid framtagande av förslag till ny internkontrollplan. Representanterna har inte uppgiften att genomföra egna kontroller. En bedömning är att det normalt behövs tre förrättningar årligen för att genomföra internkontrollrepresentanternas uppdrag.

Kontorschef eller motsvarande

Kontorschefen ska leda arbetet med att åstadkomma och upprätthålla en god intern styrning och kontroll. Kontorschefen ansvarar också för att konkreta regler och anvisningar vid behov utformas för att upprätthålla god intern styrning och kontroll inom alla nämndens verksamhetsområden samt att kännedom om intern styrning och kontroll är spridd inom kontoret. Kontorschef eller motsvarande ska löpande rapportera till nämnd hur den interna styrningen och kontrollen fungerar.

Verksamhetsansvariga

Verksamhetsansvariga chefer på olika nivåer i organisationen ska se till att regler och anvisningar följs samt informera övriga anställda om dess innebörd. De ska också verka för att de anställda arbetar mot uppställda mål och att de arbetsmetoder som används bidrar till god intern styrning och kontroll. Brister i intern styrning och kontroll ska omedelbart rapporteras till närmast överordnad eller den som nämnd utsett.

Övriga anställda

Övriga anställda är skyldiga att följa regler och anvisningar i sitt arbete. Brister i intern styrning och kontroll ska omedelbart rapporteras till närmast överordnad eller den som nämnd utsett.

Revisorerna

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 (Kommunallagen 12 kap 1 §). Revisorerna ansvarar således inte för den interna styrningen och kontrollen, utan deras ansvar är begränsat till att granska om kommunens interna styrning och kontroll är tillfredsställande. Revisorerna rapporterar till kommunfullmäktige som är deras uppdragsgivare.

Rapportering av intern styrning och kontroll

Nämndernas rapportering

Varje nämnd ska årligen fastställa en internkontrollplan som ska överlämnas till kommunstyrelsen och kommunrevisionen. Planen ska grunda sig på en riskanalys som ska bifogas internkontrollplanen. Ordet ”kontroller” har i COSO en vidare innebörd än enbart efterhandskontroller och de kan vara både förebyggande eller upptäckande och automatiska eller manuella. Internkontrollplanen kan se ut på olika vis, men följande delar ska finnas med:

- Hur ser risken ut som kontrollen ska reducera eller eliminera?
- Vilken rutin, system, mål eller dylikt riktar sig kontrollen mot?
- Vilken kontroll/åtgärd måste finnas eller fungera för att motverka risken?
- Vem är ansvarig för kontrollen?
- Hur sker kontrollen (när och hur ofta)?
- Till vem och hur ofta rapporteras om våra framsteg vad gäller kontrollen?

Riskanalysen som sedan mynnar ut i en internkontrollplan ska utgå ifrån nämndens hela verksamhetsområde. Internkontrollplanen ska ta hänsyn till resultatet av genomförda kontroller under föregående år.

I samband med att en ny internkontrollplan fastställs ska samtidigt föregående års internkontrollplan avrapporteras till kommunstyrelsen och kommunrevisionen. Varje moment i internkontrollplanen ska bedömas och kommenteras. Om brister eller avvikelser har konstaterats så ska förslag på korrigerande åtgärder lämnas.

I de fall nya övergripande mål, uppdragsplaner och verksamhetsplaner inte finns tillgängliga för det nya verksamhetsåret (exempelvis på grund av ny mandatperiod) så kan beslutet om ny internkontrollplan förskjutas och tas vid ett senare tillfälle än samtidigt som avrapporteringen av den gamla internkontrollplanen. I detta fall kommer den gamla internkontrollplanen att gälla till dess att en ny internkontrollplan har antagits.

Ovanstående är det minimikrav som finns vad gäller avrapportering av intern styrning och kontroll. Kommunstyrelsen kan utifrån sin uppsiktsplikt även kräva in andra rapporteringar avseende intern styrning och kontroll.

Det är här viktigt att poängtera att internkontrollplanen endast avser en begränsad del av begreppet intern styrning och kontroll enligt COSO:s synsätt.

Viktiga begrepp

Enligt COSO kan intern styrning och kontroll delas upp i fem olika komponenter:

1. *Kontrollmiljö*

Kontrollmiljön är basen och förutsättningen för kommunens interna styrning och kontroll och innefattar bland annat den kultur och de värderingar som kommunstyrelsen, nämndstyrelser, kommunledningen och chefer på olika nivåer kommunicerar och verkar utifrån. Det är både den formella (regler, riktlinjer, målsättningar, organisationsstruktur) och den informella organisationen som måste beaktas vad gäller kontrollmiljön. De signaler som ledningen skickar ut i olika sammanhang påverkar kontrollmiljön, man brukar tala om ”tone at the top”. Kontrollmiljön handlar i stor utsträckning om den förståelse och acceptans som finns i organisationen för intern styrning och kontroll.

2. *Risikanalys*

Risker handlar i detta sammanhang om att oönskade situationer kopplat till organisationens mål ska inträffa. Riskanalysen består av kartläggning (inventering, identifiering) av risker, värdering och prioritering av risker samt hantering av risker.

3. *Kontrollaktiviteter*

Kontrollaktiviteter är de konkreta åtgärder som vidtas för att motverka, minimera eller i vissa fall eliminera riskerna. Kontrollaktiviteter ska utformas i förhållande till den riskanalys som har gjorts och ta hänsyn till befintlig kontrollmiljö. Kontroller kan se ut på många olika vis (manuella eller automatiska, förebyggande eller upptäckande). Det är ett urval av dessa kontroller som återfinns i den internkontrollplan som årligen ska rapporteras.

4. *Information/kommunikation*

För att den interna styrningen och kontrollen ska fungera på ett effektivt sätt krävs att det finns en väl fungerande information och kommunikation både horisontellt och vertikalt i organisationen. Ledningen på olika nivåer måste säkerställa att den får den information som krävs för att styra, följa upp och rapportera verksamheten.

5. *Uppföljning*

Utvärdering och uppföljning av kontrollsystemet ska ske för att säkerställa att de övriga komponenterna i COSO-modellen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Frågor att ställa sig för ledningen kan vara:

- Har vi identifierat alla relevanta risker utifrån våra mål?
- Vilka av våra kontroller är viktigast, vilka är nyckelkontrollerna?
- Vilken information krävs för att vi ska vara förvissade om att kontrollerna fortsättningsvis fungerar effektivt?
- Är uppföljningen som sådan effektiv?

Uppföljningen ska resultera i förslag till förbättringar i syfte att stärka den interna styrningen och kontrollen.

Samtliga kontrollkomponenter enligt COSO:s uppdelning måste vara på plats för att få en väl fungerande intern styrning och kontroll!

Framgångsfaktorer i arbetet med intern styrning och kontroll

Nedanstående framgångsfaktorer är hämtade från litteratur inom området, diverse skrifter från offentliga organ samt ifrån goda exempel från andra kommuner.

1. ***Kännedom om vad intern styrning och kontroll är och varför det behövs***
Många tror att intern styrning och kontroll enbart handlar om efterhandskontroller och den interna kontrollplanen. När begreppet ”internal control” översattes till svenska så blev det från början ”internkontroll”. Engelskans ”control” är dock inte detsamma som svenskans ”kontroll”. Den grundläggande betydelsen är styrning och först i andra hand används det för kontroll. ”Internal control” bör därför snarast översättas som ”intern styrning och kontroll”.³ Det är därför viktigt att förmedla att intern styrning och kontroll är en central del av verksamhets- och ekonomistyrningen och omfattar alla system, processer och rutiner. Intern styrning och kontroll handlar således ytterst om att säkerställa att de kommunala målen uppnås. Intern styrning och kontroll är alltså ett hjälpmedel och inte ett mål i sig.
2. ***En genomtänkt riskanalys***
En genomarbetad riskanalys - det vill säga att man tydligt ser koppling mellan mål, risk och kontrollåtgärder – innebär att det blir mer logiskt att jobba med intern styrning och kontroll och att samtliga anställda kan se nyttan av det.
3. ***Uthållighet och engagemang från nämnder och ledning***
Arbetet med intern styrning och kontroll är inte en engångsinsats och ledarna, såväl politiker som tjänstemän, spelar en oerhört viktig roll för att styrningen och kontrollen ska fungera optimalt. Den signal (”tone at the top”) som ledningen sänder ut kommer att påverka arbetet med intern

³ Systematiserat sunt förnuft – En skrift om intern styrning och kontroll

styrning och kontroll. Arbetet med intern styrning och kontroll är en ständigt pågående process som hela tiden ska utvecklas och anpassas till nya situationer.

4. Struktur

En tydlig struktur som visar på ansvars- och rollfördelningen är viktig. Vem äger frågan? Det gäller på alla nivåer i organisationen.

5. Information och utbildning

Intern styrning och kontroll berör alla medarbetare i organisationen och en viktig framgångsfaktor är att få alla att känna sig delaktiga. Det är därför viktigt att informera och utbilda medarbetarna om hur ledningen och nämnden vill arbeta med intern styrning och kontroll.

6. Teknik

Ta tillvara teknikens möjligheter för att förenkla arbetet med intern styrning och kontroll. Går det att automatisera kontroller som tidigare har utförts manuellt?

7. Uppdaterade riktlinjer och regler

Gå kontinuerligt igenom regler, riktlinjer och liknande för att hålla dem uppdaterade eller för att ta bort de som inte är tillämpliga längre.