

På den säkra sidan

*Om intern kontroll för förtroendevalda
i kommuner och landsting*





© **Sveriges Kommuner och Landsting**
118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se

Grafisk produktion Ordförrådet
Tryck åtta.45, Stockholm
Upplaga 1 000 ex

ISBN 978-91-7164-334-6

Förord

Som förtroendevald i nämnd eller styrelse har du ett ansvar för att den interna kontrollen är tillräcklig. Men många förtroendevalda känner sig osäkra på vad det innebär i praktiken. Vi har uppfattat att det saknas ett material, särskilt riktat till förtroendevalda, som bidrar till större klarhet och som inspirerar till handling.

Den här skriften är vårt bidrag. Vi hoppas den kan hjälpa till. Ambitionen är att ge en ökad förståelse för vad intern kontroll är, vilket ansvar du som förtroendevald har och att inspirera till vidareutveckling av det egna arbetet med den interna kontrollen.

En genomarbetad intern kontroll är en av pusselbitarna i en bra styrning och uppföljning. Den bidrar till en effektiv och säker verksamhet och god ekonomisk hushållning. Ytterst kan en bra intern kontroll stärka förtroendet för er som är förtroendevalda.

Tack till den referensgrupp med förtroendevalda som delat med sig av sina erfarenheter och synpunkter och till de kommuner och landsting vi har intervjuat för att kunna sprida goda exempel. Tack också till Mia Wester och Olle Wester Conecti AB som har genomfört intervjuerna och skrivit texter till denna skrift samt till Anders Haglund och Roland Svensson på Öhrlings PricewaterhouseCoopers som bidragit med värdefullt grundmaterial. Ansvariga för projektet och den slutliga texten är Märith Melbi och Karin Tengdelius på sektionen för demokrati och styrning.

Sektionen för Demokrati och Styrning

Lennart Hansson

Innehåll

3..... Inledning

6..... SUNDSVALLS KOMMUN
Intern kontroll – ett roligt utvecklingsarbete

10..... LANDSTINGET VÄSTMANLAND
Intern kontroll – en del av styrningen

14..... SKURUPS KOMMUN
Intern kontroll ger ett effektivt säkerhetsnät

18..... LINKÖPINGS KOMMUN
Intern kontroll engagerar

22..... Mer om intern kontroll

28..... Vad kan man lära?

32..... Vad kan du göra som förtroendevald?

33..... Referenser

Inledning

RÖSTER OM INTERN KONTROLL

Intern kontroll ger trygghet. Att ha ett bra system för intern kontroll innebär att man har koll på läget. Det ger trygghet för våra medborgare, våra medarbetare och för oss förtroendevalda. Att ha ett system för uppföljning gör att vi kan formulera nya frågor och nya svar. Som förtroendevalda har vi alltid det yttersta ansvaret.

ELVY SÖDERSTRÖM (S), KOMMUNSTYRELSENS ORDFÖRANDE, ÖRNSKÖLDSVIKS KOMMUN

Vi politiker har ett större ansvar för den interna kontrollen än vad många tror. För att vi ska kunna ta det ansvaret krävs att vi har ett strukturerat arbetssätt och en plan för hur resultatet av den interna kontrollen ska återkopplas. Det känns tryggt för mig som politiker att vi har den här kontrollen i vårt landsting.

THOMAS WIHMAN (MP), LANDSTINGSRÅD, LANDSTINGET VÄSTMANLAND

Intern kontroll är ett praktiskt verktyg för både tjänstemän och politiker att ha kontroll på sin verksamhet och att ta sitt ansvar. Det är en självklarhet att man inte kan bedriva en verksamhet utan denna kontroll.

INGER HARLEVI (M), ORDFÖRANDE I KULTUR OCH FRITIDSNÄMNDEN, GOTLANDS KOMMUN

Intern kontroll är helt nödvändigt i en stor decentraliserad organisation. I internkontrollen ska tydliggöras vad man är ansvarig för.

ANNIKA HJERTKVIST, BUDGET- OCH REDOVISNINGSCHEF, LANDSTINGET I ÖSTERGÖTLAND

Intern kontroll innebär att följa upp de beslut som tagits och de regler som fastställts. Efterlevnaden måste kontrolleras på ett effektivt sätt för att säkerställa att det fungerar i verkligheten. Det politiska ansvaret innebär att se till att det finns ett effektivt system för detta.

HÅKAN SÖRMAN, VD, SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING

VARFÖR INTERN KONTROLL

Intern kontroll handlar om att ha ordning och reda, veta att det som ska göras blir gjort och att det sker på ett bra och säkert sätt. Nöd- vändigt och viktigt för dig som är förtroendevald och har ansvar för verksamheten. Så enkelt är det kanske? Ändå är det i praktiken svårt att kommunicera vad intern kontroll är, så att det talar till dig som är förtroendevald. En del i förklaringen ligger nog i själva begreppet – intern kontroll låter väldigt administrativt, som om det berör bara tjänstemän.

En statlig utredning¹ uttryckte det så här:

Syftet med kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undgå allvarliga fel. En god intern kontroll skall således bidra till att ändamålsenligheten stärks och att verksamheten med medborgarnas bästa för ögonen bedrivs effektivt och säkert.

I vardagen handlar intern kontroll om många löpande rutiner och processer i verksamheten och det är uppenbart att det är något bredare än att kolla kvitton och attestera räkningar. Det handlar om procedurer och processer som säkrar att vi når mål på ett säkert och sunt sätt. Och i praktiken ligger det absolut i de anställdas uppdrag att organisera och utföra merparten av den interna kontrollen. Du som är förtroendevald och ansvarig kan och ska ställa krav på att det fungerar och att du får information och rapporter om att så sker. Det handlar också om ”tonen på toppen”, hur du själv signalerar, efterlever och uppmuntrar en god intern kontroll.

Inför medborgarna och fullmäktige är det ledamöter i nämnder och styrelser som har det fulla ansvaret för verksamheten och hur den genomförs – även för dess eventuella brister. Den svenska modellen av kommunal förvaltning innebär att det är de förtroendevalda som fattar beslut, verkställer och tar fullt ansvar. Därför är det viktigt att förtroendevalda i sina uppdrag och i relationen till sin förvaltning ägnar uppmärksamhet åt de interna styr- och kontrollfrågorna och försäkras sig om att det fungerar som det är tänkt. Det handlar om ett samspel och en tillit mellan politiker och förvaltning.

¹ SOU 1998:71 ”Den kommunala revisionen” med efterföljande proposition 1998/9:66 ”En stärkt kommunal revision”.

Det finns fler argument för att den interna kontrollen behöver ges ett allt större utrymme på de förtroendevaldas agenda:

- Uppdraget i kommuner och landsting/regioner blir allt mer mångfacetterat, svåröverskådligt och svårstyrt, med många olika aktörer inblandade. Det blir allt fler som på uppdrag, i privat eller annan regi, bedriver verksamhet. Ansvarskedjor och ansvarssammanhang förgrenar sig och blir ibland otydliga, t ex med utvecklade samverkansformer. Det ökar riskerna för att det blir fel någonstans – avsiktligt eller oavsiktligt. Det gör det också svårare att se helheten och veta hur det går.
- Förtroendet för förtroendevalda är generellt inte starkt. Det har bl a tagit skada av ett antal ”affärer” med ovarsam hantering av offentliga medel, alltså där det inte funnits en tillräcklig intern kontroll.
- Kommunallagen förtydligade år 2000 ansvaret för den interna kontrollen. 2005 tillkom bestämmelserna för hur god ekonomisk hushållning upprätthålls. De skärper ytterligare kraven på god styrning, uppföljning och kontroll.

KORT OM SKRIFTEN

Skriften vänder sig till dig som är förtroendevald i kommuner, landsting/regioner och kommunalförbund – i styrelser och nämnder, i fullmäktige och i revisionen. Den kan också vara av värde för ledamöter i kommunala företag.

I texten använder vi begreppet **kommuner** men vi riktar oss lika till landsting/regioner, kommunalförbund och regionförbund.

Med exempel, fördjupningar och reflexioner försöker vi belysa vad intern kontroll är.

Förhoppningen är att det ska ge dig en referensram och inspiration att gå vidare med att ställa frågor, diskutera och ställa krav.

Intern kontroll i praktiken

I kommande avsnitt berättar vi om ett landsting och tre kommuner – hur de tänker och hur de gör kring den interna kontrollen. De är inte valda för att de är världsmästare, men de gör och de tänker och vi hoppas att det ger reflexioner och inspiration.

Intern kontroll – ett roligt utvecklingsarbete

Texten baseras på intervjuer med Lennart Andersson(s), ordförande i Fastighetsnämnden och Maud Viklander, controller på Fastighetsförvaltningen i Sundsvalls kommun.

Vi som politiker vill känna trygghet ...

VI SOM POLITIKER VILL KÄNNA TRYGGHET

Sundsvall har 95 000 invånare. Kommunens fastighetsförvaltning har ett brett arbetsfält med ansvar för vägar, parker, telefonväxel, lokaler, IT-drift samt mat till skolor och äldreboenden.

På fastighetskontoret har man sedan i början av 90-talet arbetat med kvalitetsfrågor och på olika sätt även med intern kontroll. Förvaltningen ligger idag i frontlinjen i kommunen vad gäller arbetet med intern kontroll. För nämnden ger arbetet en bra överblick och kontroll av verksamheten.

– Vi som politiker vill känna trygghet i att skattemedlen används på rätt sätt och att tjänstemännen fullföljer de beslut som tagits. Det är en del i det politiska uppdraget.

KUNSKAP ÄR VIKTIGT FÖR ATT FÅ ENGAGEMANG

Både politiker och tjänstemän har sedan länge arbetat aktivt med att sätta mål. I målarbetet arbetar man med framgångsfaktorer, övergripande mål och detaljmål. Steget till intern kontroll är kort.

– Intern kontroll är ett roligt utvecklingsarbete. Det handlar om att få nöjda kunder, arbeta effektivare och få bättre rutiner – inte om att leta efter Svarte Petter.

Intern kontroll är ett roligt utvecklingsarbete ...

Kommunfullmäktige i Sundsvalls kommun fastställde 2003 ett reglemente för intern kontroll. Samma år fastställde kommunstyrelsen tillämpningsanvisningar. Huvudsyftet var att säkerställa att fastställda mål uppnås.

När arbetet med intern kontroll lyftes till den politiska nivån resulterade det i en ökad medvetenhet och förståelse i hela organisationen. Fler personer kom att delta i arbetet, både tjänstemän och politiker, och rutinerna för intern kontroll blev bättre och tydligare.

Kunskap är viktigt för att få engagemang. När en stor del av nämndens ledamöter var nya i januari 2007 utbildades politikerna i att sätta mål och hur man arbetar med intern kontroll.




Fastighetsnämnden består av elva ledamöter. Fem av dessa ingår i ett arbetsutskott där målen arbetas fram.

– Målen stöts och blöts ingående i arbetsutskottet. Våra politiker är därför väl förtrogna med målen. Det är en bra grund att stå på när man ska göra riskbedömning d v s vad som händer om man inte når målen. Det har varit lätt att få med politikerna i detta arbete.

Nämndens politiker arbetar även med intern kontroll.

– Intern kontroll består av processer för att säkerställa att målen nås. Det ingår i allas jobb att göra rätt saker på ett bra sätt. Rutiner ska leda oss framåt och vara ett stöd så att man inte tar felaktiga beslut eller gör felaktiga handlingar.



... Det ingår i allas jobb att göra rätt saker på ett bra sätt ...

På fastighetsförvaltningen finns en tydlig organisation och en tydlig ansvarsfördelning för arbetet med intern kontroll. Fastighetsdirektören ansvarar för att regler och anvisningar följs och leder arbetet med att åstadkomma och upprätthålla en god intern kontroll. Direktören har skyldighet att löpande rapportera till nämnden hur den interna kontrollen fungerar. Till sin hjälp har fastighetsdirektören en arbetsgrupp bestående av personalchef, miljö- och kvalitetssamordnare samt controller.

Som verksamhetsansvarig chef har man skyldighet att följa antagna regler och anvisningar om intern kontroll, informera övriga anställda om reglernas och anvisningarnas innebörd samt rapportera brister till förvaltningsdirektören.

Övriga anställda har skyldighet att följa antagna regler och anvisningar och omedelbart rapportera brister i den interna kontrollen till närmaste chef.

I Sundsvalls kommun arbetar man numera med en mål- och resursplan som går tvärs över olika förvaltningars verksamhetsområden. Det leder till ökad samverkan med verksamheter som tillhör andra nämnder. Man undviker dubbelarbete och får en ökad kostnads-effektivitet.

... Vi gör en riskbedömning för att se vad vi speciellt behöver uppmärksamma ...

– Vårt arbete med intern kontroll följer arbetet med mål och resursplanen. I slutet av året tar nämnden beslut om en intern kontrollplan för kommande år. Vi gör en riskbedömning för att se vad vi speciellt behöver uppmärksamma, att vi inte gör något dubbelarbete och att vi gör rätt saker. Det finns alltid en gråzon mellan förvaltningarnas ansvarsområden. Med processarbete och intern kontroll täpper vi igen dessa håll.

POLITIKERNA SKA KONTROLLERA TJÄNSTEMÄNNENS ARBETE

Fastighetskontorets modell består av flera steg och involverar både politiker och tjänstemän.

1. Inventering av risker. En arbetsgrupp med tjänstemän gör en gång per år en inventering av risker. Riskerna identifieras med utgångspunkt från olika frågeställningar t ex: Vad händer om vi inte når målen? Vad händer om vi inte följer lagar och avtal? Vad händer om vi inte har tillförlitlig rapportering? Inventeringen resulterar i en bruttolista.
2. Värdering av risker. Bruttolistan med risker levereras till nämndens arbetsutskott. I arbetsutskottet gör politikerna en bedömning av varje risk. Hur sannolikt är det att den inträffar och vilka konsekvenser skulle det få för verksamheten? Man ser allvarligast på konsekvenser som dödsfall, ekonomisk förlust och att inte målen nås på grund av obalans mellan mål och budget. Politikerna bedömer varje risk, placerar den i en matris och väljer sedan ut de mest prioriterade riskerna. Tjänstemännen är närvarande, men fungerar endast som stödfunktion.
3. Ett förslag till intern kontrollplan upprättas. För varje prioriterad risk beskrivs aktuella rutiner och kontrollmoment, ansvarig funktion, kontrollmetod, frekvens för kontrollerna samt hur och när rapportering ska ske. Förslaget till kontrollplan upprättas av en arbetsgrupp med tjänstemän.
4. Förslaget behandlas i arbetsutskottet innan kontrollplanen fastställs av nämnden.
5. Den löpande kontrollen, eller tillämpningen av den interna kontrollplanen, genomförs ute i verksamheterna. Verksamhetscheferna är ansvariga för detta och återkopplar till fastighetsdirektören.

6. Återkoppling till politikerna. Förvaltningsdirektören gör varje år minst en skriftlig rapportering till nämnden.

Politikerna kan besluta att komplicerade risker ska finnas kvar även i nästa års interna kontrollplan. De kan också begära att få rapportering om risker som har utgått ur kontrollplanen. Politikerna kan begära återkoppling oftare än reglementet föreskriver. Det kan ske som en muntlig informationspunkt på dagordningen.

– Det är ett tecken på engagemang och att politikerna vill kontrollera att vi gör det vi ska. En av politikernas uppgifter är ju att styra och följa upp tjänstemännens arbete.

ETT AV VÅRA MÅL ÄR NÖJDARE KUNDER

Fastighetskontoret gör också systematiska mätningar av kundernas nöjdhet. Eftersom verksamheten är diversifierad och kunderna både kan vara interna verksamheter och kommuninnevånare sker dessa mätningar på olika sätt.

– Arbetet med intern kontroll har resulterat i en ökad uppmärksamhet på risker. Vi tar stickprov även på sådant som inte ingår i kontrollplanen. Upptäcker vi då en risk kan vi arbeta vidare med den även om den inte ingår i den interna kontrollplanen. Ett sådant exempel är att vi fick klart för oss att våra hyresgäster inte visste vilka investeringar och reparationer vi planerar i de olika fastigheterna. Nu informerar vi om det i en underhållsplan.

En god intern kontroll kräver förstås en viss administration. Om man skär ner administrationen minskar utrymmet för att göra spontana kontroller.

– Skär man för mycket i organisationen finns risken att tidsbristen gör att intern kontroll försvinner som en integrerad del av verksamheten och att man endast genomför den formella kontrollplanens avstämningspunkter.

Goda råd från Sundsvall

1. Engagera de förtroendevalda i målarbete och riskbedömning.
2. Hantera den interna kontrollen formellt – det ökar medvetenheten och politikerna kan lättare följa arbetet.
3. Arbeta med intern kontroll som en integrerad och prioriterad del i ledningsprocessen.
4. Arbeta aktivt med omvärldsbevakning för att identifiera hot och möjligheter.
5. Bygg in den interna kontrollen i de dagliga rutinerna – alla har ansvar!

Intern kontroll – en del av styrningen

Texten baseras på intervjuer med Thomas Wihman (mp), landstingsråd och Per Östblom, redovisningschef i Landstinget Västmanland.

... Det känns tryggt för mig om politiker att vi har den här kontrollen i vårt landsting.

ANSVARET LIGGER HOS POLITIKERNA

I Landstinget Västmanland arbetar 7 400 personer. Verksamheten är indelad i åtta divisioner som leds av landstingsstyrelsen.

1999 antog landstinget ett reglemente för intern kontroll. Politikerna ansåg att det fanns behov av mer strukturerad uppföljning och kontroll av verksamheten. Förutom en engagerad, nyutträd redovisningschef bidrog även de så kallade affärerna på 90-talet till ett ökat intresse.

De förtroendevalda i Landstinget Västmanland är väl medvetna om att det yttersta ansvaret för den interna kontrollen ligger hos dem – inte hos revisorerna. Den interna kontrollen utgör ett eget ärende i styrelsen och väcker ofta engagerade diskussioner.

– Vi politiker har ett större ansvar för detta än vad många tror. För att vi ska kunna ta det ansvaret krävs att vi har ett strukturerat arbetssätt och en plan för hur resultatet av den interna kontrollen ska återkopplas. Det känns tryggt för mig som politiker att vi har den här kontrollen i vårt landsting.

INTERN KONTROLL GER OSS KONTROLL ÖVER VERKSAMHETEN

I början kontrollerades mest frågor som avsåg ekonomi och redovisning. Nu har arbetet breddats och omfattar fler områden.

– När vi började arbeta systematiskt fokuserade vi helt naturligt först på ekonomifrågor. Idag är vår interna kontroll mycket mer omfattande. Vi säkerställer att de policys vi fastställer verkligen fungerar i praktiken. Det är en uppföljning av landstingets styrsystem. Det ger oss kontroll över verksamheten.

En bred förankring hos de anställda och kunskap om intern kontroll är viktig för att arbetet ska fungera. Därför genomför landstinget varje år utbildningsinsatser för politiker, nyanställda medarbetare och chefer.

Belöningen utgörs av den återkoppling som den interna kontrollen ger. Om man upptäcker brister ska det leda till åtgärder.

– Arbetet känns mer meningsfullt när man följer upp hur det fungerar i praktiken. Vi har fått gå igenom ett antal rutiner där vi upptäckt brister. Det har ibland lett till att vi skrivit nya riktlinjer. Våra dokument är inga hyllvärmare.

Arbetet känns mer meningsfullt när man följer upp hur det fungerar i praktiken ...

DET ÄR VIKTIGT ATT KLARGÖRA ANSVAR OCH RUTINER

I landstingets reglemente framgår hur ansvaret för intern kontroll är fördelat och hur uppföljningen av arbetet ska ske. I koncernledningsgruppen beslutas om landstingsgemensamma kontrollområden, dvs vad alla divisioner ska kontrollera. De landstingsgemensamma kontrollområdena varierar mellan olika år med ett rullande system så att man täcker in olika områden. Det kan t ex vara lönehantering, reseräkningar eller rutiner kring representation.

Varje division upprättar en årlig intern kontrollplan som förutom de landstingsgemensamma kontrollområdena även omfattar verksamhetsspecifika områden som divisionerna själva bestämmer. Av planen framgår vad som ska följas upp, vilka reglementen och policys som berörs, vem som är ansvarig och när rapporten ska redovisas. Den slutgiltiga kontrollplanen för varje division fastställs av landstingsstyrelsen.

Divisionerna genomför sedan det praktiska arbetet och rapporterar till redovisningschefen som ansvarar för dessa frågor på central nivå. Redovisningschefen sammanställer en slutlig helårsrapport som lämnas till landstingsstyrelsen.

– Det är mycket viktigt att intern kontroll diskuteras i landstingsstyrelsen. När vi hittar något avvikande ska det förstås åtgärdas. Året efter följer vi och säkerställer att det verkligen fungerar.

Det är mycket viktigt att intern kontroll diskuteras i landstingsstyrelsen.

Om en division ett år upptäckt brister inom ett kontrollområde uppmanas alla divisioner att ta med det området i sina kontrollplaner året därpå. Till exempel upptäckte ett år en division stora brister i

tjänstgöringsrapporter och attestrutiner och. Nästa år ingick dessa områden i alla divisioners kontrollplaner.

Ett annat exempel är remisshantering av patienter. Vid en kontroll upptäcktes stora brister både i rutinerna som sådana och i personalens kunskaper om rutinerna.

– Det fick stor uppmärksamhet. Remisshantering är oerhört viktig eftersom den har en stor betydelse för patientsäkerheten och tilltron till sjukvården. Det blev en livlig debatt bland oss politiker när vi fick rapporten till styrelsen. Divisionerna fick i uppdrag att vidta åtgärder och att återkomma med redovisning av vad som gjorts i samband med delårsrapporten.

Det finns stora skillnader mellan divisionernas sätt att utföra den egna kontrollen. Den division som gjorde det mest omfattande och noggranna arbetet vad gällde remisshantering upptäckte helt naturligt flest brister. Det finns en risk att man inte vill göra ett så omfattande arbete eftersom det kan bli ett merarbete att åtgärda bristerna. Dessutom kan det resultera i att man blir kritiserad.

– Det är viktigt att man inte straffas för att man upptäcker brister. Istället ska man vara noga med att följa upp att bristerna åtgärdas.

Det är viktigt att man inte straffas för att man upptäcker brister.

SAMARBETE SKER BÅDE FORMELLT OCH INFORMELLT

Divisionerna samverkar och utbyter erfarenheter. Ekonomichefer från alla divisioner träffar redovisningschefen för genomgång av vilka kontrollområden som ska finnas med i kommande års plan. Eftersom de flesta divisionsledningarna sitter i samma hus förs också informella diskussioner om arbetet med den interna kontrollen.

– Divisionerna har full frihet att lägga upp hur uppföljningen ska genomföras. Det är upp till varje divisionschef. Tex har vissa divisioner bett Löneservice att granska divisionens egen lönehantering. Det har också funnits en idé att divisionerna ska granska varandra.

... Det har också funnits en idé att divisionerna ska granska varandra.

Per Östblom utbyter också erfarenheter med andra landsting.

– Vi är relativt få landsting och vi har regelbundet träffar via Sveriges Kommuner och Landsting. Där får vi chansen att bygga upp ett kontaktnät och utbyta erfarenheter.

ATT ARBETA MED INTERN KONTROLL KRÄVER UTHÅLLIGHET

Arbetet har bidragit till flera positiva effekter ute i verksamheten.

– Arbetet med intern kontroll har lett till att vi tar mer seriöst på rutiner och riktlinjer och arbetar mer förebyggande.

Den interna kontrollen säkerställer verksamhetens kvalitet.

– Kvalitetsnivån skiljer sig mellan de olika divisionerna. Som politiker kräver vi en mer jämn och hög kvalitetsnivå. När vi lyfter en fråga ska den vidarebefordras ut i organisationen och kvaliteten förbättras.

En viktig lärdom är att det tar lång tid från det att man börjar föra in arbetet med intern kontroll till att det utgör ett naturligt inslag i verksamhetens rutiner.

– Att arbeta med intern kontroll kräver uthållighet. Det är ett arbete som måste pågå hela tiden.

För att lyckas med intern kontroll är det viktigt att ha den politiska ledningens intresse och engagemang.

– Jag anser att ansvaret nu ligger på rätt nivå. Landstingsstyrelsen har det övergripande ansvaret och intern kontroll är ett särskilt ärende på styrelsemötena. Det innebär att vi har fokus på frågan och kan få intressanta diskussioner.

Att arbeta med intern kontroll kräver uthållighet. Det är ett arbete som måste pågå hela tiden.

Goda råd från Västmanland

1. Fastställ ett systematiskt arbetssätt och en tydlig ansvarsfördelning – upprätta ett reglemente.
2. Utbilda både politiker och tjänstemän.
3. Behandla den interna kontrollen i högsta styrelsen.
4. Tilldela politiker som är intresserade ett särskilt ansvar för den interna kontrollen.
5. Var noga med dokumentationen – den kan bli ett värdefullt skydd om något oförutsett skulle inträffa.



Intern kontroll ger ett effektivt säkerhetsnät

Texten baseras på intervjuer med Sylve Qvillberg (s) 2:e vice ordförande i kommunfullmäktige, och Marcus Bengtsson, kvalitetschef i Skurups kommun.

MOTTAGANDET HOS POLITIKERNA HAR VARIT MYCKET POSITIVT

I Skurups kommun bor nästan 15 000 innevånare. Kommunen är en framgångsrik tillväxtkommun med inflyttning och ett växande lokalt näringsliv.

I januari 2003 togs beslutet i fullmäktige att kommunen skulle arbeta med intern kontroll. Kommunstyrelsen fastställde tillämpningsanvisningar och man tog fram en handbok med konkreta råd och mallar som stöd för det praktiska genomförandet.

Initiativet kom från flera håll, bland annat från kommunens revisorer. Sylve Qvillberg har en bakgrund som ordförande i kommunrevisionen.

– Vi revisorer har under många år drivit på och granskat förvaltningarna i deras arbete med intern kontroll. Det är viktigt eftersom det ger dokumenterad ordning och reda – det är ett kvalitetsarbete.

Det har funnits flera skäl att driva på arbetet med intern kontroll. Dels kom ett förtydligt lagkrav i kommunallagen från år 2000. Dels ville kommunen uppnå fastställda kvalitetsmål genom bra egenkontroll.

– Mottagandet hos politikerna har varit mycket positivt. De vill utveckla arbetet ännu mer. Den här mandatperioden har vi många politiker som också arbetat med dessa frågor i sitt yrkesliv. Det har lett till nytändning och politiskt fokus på intern kontroll.

... Det har lett till nytändning och politiskt fokus på intern kontroll.

DET VAR ETT LYFT NÄR MAN UTSÅG EN KVALITETSANSVARIG TJÄNSTEMAN

Som kvalitetschef ansvarar Marcus Bengtsson för alla kvalitetsfrågor i kommunen, inklusive intern kontroll. Skurup har två myndighetsnämnder och två förvaltningar som lyder direkt under kommunstyrelsen. Det yttersta ansvaret för den interna kontrollen vilar på kommunstyrelsen men det finns en långtgående delegering till ledande tjänstemän inom de två förvaltningarna. I rollen som kvali-

tetschef ska Marcus Bengtsson bistå både tjänstemän och politiker i detta arbete.

– Det var ett lyft när man utsåg en kvalitetsansvarig tjänsteman eftersom det drev på utvecklingen av arbetet med intern kontroll.

ARBETET MED INTERN KONTROLL GER ETT BRA UNDERLAG FÖR PLANERING

Den årliga processen startar med att en kontrollplan tas fram genom en risk- och väsentlighetsanalys. I den deltar både politiker och tjänstemän. Arbetat omfattar att identifiera risker och vilka konsekvenser de kan leda till. Riskerna värderas både från ekonomiska och verksamhetsmässiga aspekter. De risker som får högst värden tas med i en kontrollplan.

Kontrollplanen presenteras för kommunstyrelsen senast i januari. Styrelsen diskuterar planen och fastställer den.

Under året fullföljs arbetet enligt planen med fastställda kontroller inom utvalda områden. För verksamhetsområden som lyder under kommunstyrelsen är det förvaltningschef eller motsvarande chef som ansvarar för det löpande arbetet. Inom myndighetsnämndernas ansvarsområden är det ansvariga politiker som sköter arbetet.

De olika kontrollmomenten genomförs i praktiken av handläggare i verksamheten och kan ha väldigt olika karaktär t ex:

- att medarbetarsamtal genomförs,
- att säkerställa medicinbehandling så att patienter får medicin enligt sin ordination,
- uppföljning av att arbetsmiljölagen följs,
- kvalitetsuppföljningar av arbetet inom skolan och inom vård och omsorg,
- säkerställa att ny personal har kunskap om rutinerna inom handläggning av bygglovsärenden.

Det var ett lyft när man utsåg en kvalitetsansvarig tjänsteman eftersom det drev på utvecklingen av arbetet med intern kontroll.

... Arbetet med intern kontroll ger också ett bra underlag för planering.

Kontrollmomenten kan vara stickprov, enkäter eller totalundersökningar. Resultaten redovisas på en särskild kontrollblankett. När man upptäcker en avvikelse ska den rapporteras till förvaltningschefen. Om avvikelsen är allvarlig ska förvaltningschefen omedelbart rapportera till kommunstyrelsen som i sin tur ska rapportera till fullmäktige.

Uppföljning sker minst en gång per år. Förvaltningscheferna överlämnar en skriftlig rapport till kommunstyrelsen. Uppföljningen ska ske senast vid bokslutet för aktuellt verksamhetsår dvs i april året efter, men helst tidigare.

– Vi har insett att det är jätteviktigt med kvalitetsuppföljningar. Båda våra förvaltningar arbetar aktivt med intern kontroll men på olika sätt. En erfarenhet är att det är svårare och tar mer tid att följa upp den mjuka sektorn. Arbetet med intern kontroll ger också ett bra underlag för planering.

DET HANDLAR OM KVALITETSKONTROLL

I Skurup har man dessutom insett värdet av att resultatet sprids till berörd personal i organisationen. Därför sker regelbundet information till de anställda. Ett annat grepp är att lyfta fram goda exempel. Det gör man i samband med träffar som genomförs fyra gånger per år och som riktar sig till samtliga chefer och ledare i kommunen. På detta sätt sprids erfarenheter mellan olika verksamheter.

– Vi har fått bättre kontroll och en dokumentation som beskriver hur verkligheten ser ut. Vi har t ex upptäckt behovet av kompletterande utbildningar eftersom vi såg brister i rapporteringen. Det skulle vi aldrig upptäcka utan vårt uppföljningssystem. Effekten är att vi har fått en mer kontrollerad verksamhet.

Arbetet med intern kontroll har fungerat som ett säkerhetsnät ...

Arbetet med intern kontroll har fungerat som ett säkerhetsnät som fångar in avvikelser på ett tidigt stadium innan de hinner bli för allvarliga. Utan detta arbete hade vissa brister aldrig upptäckts.

– *En lärdom är att välja ut viktiga kontrollområden och att urvalet sker med sunt förnuft. Kostnaderna för kontroller får inte heller bli så stora att de överstiger värdet eller nyttan av kontrollen. Det är viktigt att stämma av vilka konsekvenserna blir i ett vidare perspektiv.*

Idag arbetar i princip alla verksamheter med intern kontroll. Men det har inte alltid varit så. Därför arbetade man under en period aktivt med motivation och information för att få alla med på tåget. Det har funnits ett revirtänkande och det fanns en ovilja att andra skulle kunna syna den egna verksamheten. Idag upplever många istället att internkontroll är ett sätt att lyfta fram sin egen verksamhet och visa hur duktig man är.

– *Det är viktigt att förklara att man inte är ute efter att slå någon på fingrarna eller att sätta dit någon. Det handlar om kvalitetskontroll för en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.*

Det är viktigt att förklara att man inte är ute efter att slå någon på fingrarna eller att sätta dit någon ...

Goda råd från Skurup

1. Säkerställ att den högsta politiska ledningen har förståelse för och stödjer arbetet.
2. Informera de anställda om vad intern kontroll innebär – för en dialog så att de förstår syftet.
3. Beskriv arbetsprocessen på ett tydligt sätt och involvera cheferna i arbetet med kontrollplanen.
4. Genomför en systematisk omvärldsanalys.



Intern kontroll engagerar

Texten baseras på intervjuer med Urban Björklund (m) ledamot i Barn- och Ungdomsnämnden samt Per Nilsson, controller, kommunledningskontoret, Ekonomi- och Finans i Linköpings kommun.

Arbetet med intern kontroll engagerar både politiker och tjänstemän och berör nu alla i organisationen.

INTERN KONTROLL BERÖR ALLA I ORGANISATIONEN

Linköping är en utbildningsstad med en varierad arbetsmarknad. Det är en av Sveriges snabbast expanderade kommuner med drygt 140 000 invånare.

I mitten av 90-talet fick frågorna om intern kontroll stor uppmärksamhet både i Linköpings kommun och i samhället i övrigt. Intresset för dessa frågor ökade i kommunen och arbetet med intern kontroll startade. Sedan dess har kommunen arbetat aktivt med intern kontroll.

1996 fick politiker, chefer och ekonomer en utbildning i intern kontroll. Kommunen satte igång ett arbete med att göra planer för den interna kontrollen för kommande år och införde en rutin med årlig rapportering av genomförda åtgärder.


1998 fastställde fullmäktige ett reglemente för arbetet med intern kontroll. Kommunstyrelsen fastställde tillämpningsanvisningar. Båda dokumenten har sedan reviderats flera gånger.

Arbetet med intern kontroll engagerar både politiker och tjänstemän och berör nu alla i organisationen.

I VÅRT UPPDRAG INGÅR ATT FÖLJA UPP VIKTIGA BESLUT

Varje nämnd utser två av sina ledamöter till representanter för den interna kontrollen i den verksamhet som nämnden ansvarar för. Representanterna har i uppdrag att besöka verksamheten och göra uppföljningar. De gör fyra till sex besök per år. Resultatet sammanställs i en rapport som redovisas för nämnden. Rapporten behandlas tillsammans med tjänstemännens mer djupgående uppföljningar.

Urban Björklund i Barn- och Ungdomsnämnden är en av de politiker som valts till representant för den interna kontrollen i sin nämnd, tillsammans med en representant från oppositionen. Tillsammans med en av förvaltningens områdeschefer har de undersökt hur samverkan sker mellan hemspråklärare och övriga lärare. De har intervjuat rektorer, hemspråklärare, övriga lärare och elever. Resultatet har de redovisat för nämnden.



Uppföljningen av hemspråksundervisningen visade att hemspråkslärarnas kompetens inte tillvaratogs och att de inte var delaktiga i lärolaget. Uppföljningen resulterade i uppdaterade riktlinjer och konkreta råd för utökad samverkan.

– I vår rapport var vi väldigt raka. Rapporten innehöll flera konkreta förslag på åtgärder. Nu har man börjat tillvarata hemspråkslärarnas kompetens på ett bättre sätt. I vårt uppdrag ingår att följa upp viktiga beslut för att se till att de verkligen genomförs ute i verksamheten.

FÖRANKRINGSARBETET ÄR VIKTIGT FÖR ATT SKAPA FÖRSTÅELSE

Per Nilsson har under många år arbetat med intern kontroll ute i verksamheterna. Sedan ett halvår arbetar han centralt på kommunledningskontoret och har nu ett övergripande ansvar för arbetet med intern kontroll. Det nya uppdraget innebär att samordna och stödja verksamheterna.

– Det handlar om att dokumentera och införa rutiner för arbetet med intern kontroll. I mina uppgifter ingår att stödja arbetet så att de interna kontrollerna sker strukturerat med enhetliga metoder och enhetlig rapportering. Ett enhetligt och strukturerat arbetssätt gör det lättare att tolka och styra verksamheten.

Rutinerna för intern kontroll har dokumenterats och det finns förteckningar över kontrollmoment. Där framgår bland annat vad som ska kontrolleras, hur det ska kontrolleras, när det ska utföras och vem som är ansvarig.

– Alla ska veta sina roller. Förankringsarbetet är viktigt för att skapa förståelse. Vi har nog egentligen gjort för lite av det. Här kan vi bli bättre. Man måste ständigt föra en dialog om vad intern kontroll är och vad det leder till.

*Alla ska veta sina roller.
Förankringsarbetet är viktigt
för att skapa förståelse ...*

Arbetet med intern kontroll har under åren successivt utvecklats och förändrats. I början var det mycket fokus på ekonomi. Efter hand har arbetet blivit bredare. Efter påpekanden från revisorerna är det nu aktuellt med ytterligare metodförändringar.

– Arbetet med intern kontroll kommer i framtiden att i större utsträckning utgå från en analys av risker och väsentlighet. Inom kort startar vi en utbildning i en arbetsmodell som heter COSO.² Det ska bli en avspark för ett nytt sätt att arbeta.

Utbildningen riktar sig först till tjänstemän och intresset är stort. 40 tjänstemän är redan anmälda. Senare kommer kursen eventuellt att erbjudas även för andra grupper än de som är direkt operativt inblandade – politiker, chefer, ekonomiassistenter.

VI SKA SE TILL ATT NÄMNDENS BESLUT GENOMSYRAR VERKSAMHETEN

Det är viktigt att människorna ute i organisationen förstår varför det är viktigt med intern kontroll och att man känner förtroende för hur arbetet bedrivs.

– Förståelsen har ökat. Många har idag en bättre uppfattning om vad arbetet med intern kontroll innebär. Man börjar förstå att det handlar om att förebygga riskfyllda situationer och inte att sätta dit någon.

De som tagit till sig arbetssättet har lärt känna sin verksamhet bättre när de gått på djupet och vridit och vänt på många stenar.

– Att säga att vi arbetar med "intern kontroll" kan låta som om vi har ett kontrollsamhälle. Vad det egentligen handlar om är att vi ska se till att nämndens beslut genomsyrar verksamheten. Skulle det vara så att vi har tagit tokiga beslut är det förstås också viktigt att få denna information så att vi kan rätta till det.

... Man börjar förstå att det handlar om att förebygga riskfyllda situationer och inte att sätta dit någon.

² Läs mer om vad COSO är i avsnittet Mer om intern kontroll.

Goda råd från Linköping



1. Skapa en ordentlig politisk plattform. Fastställ reglemente och anvisningar för intern kontroll.
2. Viktigt att man är överens om arbets sättet och avrapporteringen.
3. Se till att skapa en bra struktur för arbetet – ge uppdrag till förvaltningen och/eller anlita konsulter som stöd.
4. Utbilda både politiker och anställda i intern kontroll.
5. Ge ett bra stöd till arbetat ute i verksamheterna t ex i form av mallar, blanketter.

Hur ser det ut i din kommun eller i ditt landsting?

Vi har här berättat om hur ett landsting och tre kommuner arbetar med intern kontroll och förmedlat deras goda råd. Det är fyra goda exempel som kan ge inspiration. Det är också lätt att se mönster i dessa. Vilka mönster ser du? Hur ser det ut i din egen organisation?

Mer om intern kontroll

Intern kontroll handlar om tydlighet, ordning och reda ...

VAD ÄR DÅ INTERN KONTROLL?

Intern kontroll handlar om tydlighet, ordning och reda, att veta hur det går i verksamhet och ekonomi. Det finns också internationellt förankrade definitioner som uttrycker samma sak mera fylligt.

Den interna kontrollen handlar om att på en rimlig nivå säkerställa:

- att verksamheten lever upp till målen och är kostnadseffektiv, det vill säga god ekonomisk hushållning,
- att informationen om verksamheten och om den finansiella rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig,
- att de regler och riktlinjer som finns följs,
- att möjliga risker inringas, bedöms och förebyggs.

För att allt detta ska kunna säkerställas blir det uppenbart att den interna kontrollen behöver vara en integrerad del av det vardagliga arbetet, att den inte är en isolerad aktivitet. Den vävs in i och berör många delar och processer i verksamheten: – organisationen med tydliga och dokumenterade åtaganden, ansvar och befogenheter; – personalens förutsättningar, kunskaper och attityder; – verksamhetens styr- och rapporteringssystem. Den engagerar dig som politiker, förvaltningens ledning och alla anställda.

Genom god intern kontroll kan både ni som är förtroendevalda och förvaltningsledningen ta ert ansvar och få kontroll över verksamheten.

VEM HAR ANSVARET?

Förtroendevalda

Under slutet av 1990-talet förstärktes insikten om att förtroendevalda inte alltid hade en tydlig bild av vad intern kontroll är och framförallt inte att man som förtroendevald har ansvaret. Då uppdagades också några trista ”affärer” i kommuner och landsting. Flera handlade om att den interna kontrollen var svag och ansvaret otydligt. Efter ett utredningsarbete ledde detta till att riksdagen beslutade om att förtydliga

Kommunallagen. Från år 2000 finns därför en tydlig bestämmelse som definierar ansvaret. Den finns i Kommunallagen 6 kap 7 §:

”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 verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.”

Paragrafen ger en tydlig beskrivning av ansvaret. Du som är förtroendevald ska se till att de uppdrag som är fastställda i fullmäktige blir genomförda på det sätt som det är tänkt och att det sker med tillräcklig intern kontroll. Lagstiftning och andra riktlinjer som gäller för verksamheten ska följas.

Du som förtroendevald har alltså det yttersta ansvaret för att den interna kontrollen är tillräcklig. Men som förtroendevald förväntas du inte ha detaljkunskap om enskilda ärenden, rutiner och metoder, men du har ansvaret för att det finns tillräckliga och fungerande rutiner för intern kontroll.

Det är viktigt att understryka att ansvaret är lika för dig som är fritidspolitiker som för dig som är heltidsanställd. Kanske finns det t o m större anledning för dig som fritidspolitiker att vara väldigt noga med att säkra den interna kontrollen, just för att du själv inte alltid är närvarande och deltar i verksamheten. Som förtroendevald har du också möjlighet att ”lägga ribban” där du signalerar, effektuerar, efterfrågar och uppmuntrar en god intern kontroll.

Det är viktigt att understryka att ansvaret är lika för dig som är fritidspolitiker som för dig som är heltidsanställd.

Fullmäktige

Det är ytterst fullmäktige som ger uppdrag och ansvar till styrelse och nämnder. Fullmäktige förväntar sig en återkoppling för att kunna följa upp och eventuellt omprioritera, ta nya initiativ och slutligen också utkräva ansvar från styrelse, nämnder och enskilda förtroendevalda. I fullmäktiges ansvarsprövning är bedömningen av den interna kontrollen en viktig del.

Nämnderna

Varje styrelse och nämnd har alltså skyldighet att *”inom sitt område se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs*

på ett i övrigt tillfredsställande sätt". Som vi läst i exemplen kan ett stöd för nämnden vara en årlig intern kontrollplan. En sådan plan utgår från att risker har inringats och värderats. I planen lägger nämnden fast hur och med vilken inriktning den interna kontrollen ska bedrivas under det kommande året och hur verksamheten löpande och periodiskt ska följas upp. Det är nämnden som gör prioriteringar och lägger fast nivåer på uppföljningen. Kontrollen utförs sedan i allmänhet av tjänstemännen som också rapporterar resultatet till nämnden. Det ger underlag att kunna bedöma om det finns behov av förändringar. Ledamöterna i nämnden kan också själva vara delaktiga och utföra delar av kontrollen, som i exemplen från Linköping och Skurup.

Styrelsen

Styrelsen (kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen) har som de andra nämnderna ansvar att se till att den interna kontrollen är tillräcklig i den egna verksamheten. Styrelsen har dessutom ett särskilt uppdrag att leda och samordna kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över de andra nämnderna. Styrelsen ska med uppmärksamhet följa de frågor som kan inverka på utveckling och ekonomisk ställning, likaså ta initiativ, begära upplysningar och yttranden och göra de framställningar som behövs. Detta ger sammantaget styrelsen ett övergripande ansvar att se till att de övriga nämnderna arbetar med sin interna kontroll på ett tillfredsställande sätt. Som ett stöd för detta har flera kommuner upprättat reglementen och/eller tillämpningsanvisningar som reglerar arbetet med den interna kontrollen, till exempel tydliggör vem som gör vad i kontrollkedjan och anvisar metoder som ska användas för uppföljning av den interna kontrollen. I alla exemplen vi berättat om finns ett reglemente för den interna kontrollen som en utgångspunkt för arbetet.

Revisorerna

Det är vanligt att revision och intern kontroll blandas samman. Många tror att revisorerna har ansvaret för den interna kontrollen. Men så är det inte. Revisorernas uppdrag är att granska om kommunens styrelse och nämnder har en tillfredsställande intern kontroll. De granskar också om verksamheten är ändamålsenlig och ekonomiskt effektiv och om räkenskaperna är rättvisande. Revisorerna gör sedan en samlad bedömning och uttalar sig om alla dessa delar i sin revisionsberättelse. I exemplet från Skurup får vi veta att det är fullmäktiges 2:e

*Det är vanligt
att revision och intern
kontroll blandas samman.*

vice ordförande, tidigare en förtroendevald revisor, som aktivt driver frågan om att utveckla den interna kontrollen.

Vilka fler har ett ansvar för intern kontroll?

Ni som är förtroendevalda i styrelse och nämnder ger uppdrag till verksamhetens anställda och förutsätter att det som överlåtits blir utfört på avsett sätt. Ni ger också uppdrag till externa utförare. Ansvarskedjorna kan bli långa och sammanhangen blir ibland komplicerade. Det är därför viktigt att varje led är klar över sitt uppdrag, sitt ansvar, sina förutsättningar och gränser. God intern kontroll där ansvar, befogenheter och spelregler är tydliga hjälper till att säkra ansvarskedjan.

Alltså...

Intern kontroll är en ständigt pågående process som involverar alla i verksamheten från högsta politiska ledning ner till den enskilde som är anställd att utföra ett arbete. Den interna kontrollen är som mest effektiv när den är en integrerad del av verksamheten.

Den interna kontrollen är som mest effektiv när den är en integrerad del av verksamheten.

VÄRDE OCH NYTTA AV INTERN KONTROLL

Det handlar om effektivitet

Fullmäktiges beslut ska genomföras på ett så effektivt sätt som möjligt och med god ekonomisk hushållning. God intern kontroll säkrar uppföljningen av verksamhetens prestationer, kvalitet och ekonomi.

Det handlar om förtroende för det demokratiska systemet

Medborgaren ska kunna förvänta sig ordning, tydlighet, uppföljning och kontroll av verksamheten. De vill kunna lita på att ni som är förtroendevalda sköter de uppdrag ni har och att kommunen har sunda system av regler och förhållningssätt. En god intern kontroll ger den politiska ledningen ett redskap som bidrar till att medborgarna kan bevara sin tilltro till det kommunala arbetet. God intern kontroll stärker förtroendet för det demokratiska systemet.

God intern kontroll stärker förtroendet för det demokratiska systemet.

Det handlar om att förebygga och åtgärda allvarliga fel

Att arbeta med intern kontroll innebär att hitta och bedöma risker och att ha en bra och tillförlitlig rapportering. Det ger möjlighet att

förebygga, upptäcka och åtgärda allvarliga fel i verksamheten och minimera negativa effekter av de fel, som trots allt inträffar. Som förtroendevald kan du ställa krav på att förvaltningens anställda ska identifiera, bedöma och förebygga risker. Du kan också ställa krav på att få sammanställda bedömningar som underlag för prioriteringar av säkerhets- och kontrollnivåer och i slutändan rapporter om hur kontrollen faller ut.

Det handlar om säkerhet och rättssäkerhet

God intern kontroll ser till att regler och rutiner är tydliga och följs. Det bidrar till att upprätthålla säkerhet och rättssäkerhet i den kommunala verksamheten. Medborgare/brukare ska bli bemötta och behandlade på ett korrekt och likvärdigt sätt. Tydlighet i regler och rutiner är också viktigt för de anställda. Det skapar säkerhet och förtroende i arbetet och minskar risken att misstänkas eller anklagas för inkompetens eller mygel.

Balans mellan kostnad och nytta

Insatser och kostnader för den interna kontrollen måste stå i rimlig proportion till nyttan. Det finns inget värde i kontroll för sin egen skull! Den interna kontrollen ska ge en rimlig grad av säkerhet, 100 procent kontroll är ett realistiskt krav. När former, rutiner och intervall för den interna kontrollen fastställs behöver man därför göra en avvägning mellan kostnad och nytta.

Kostnaden är den tid och de resurser som behövs för de interna kontrollerna. Nyttan spänner mellan rent ekonomiska faktorer till att bibehålla förtroendet för verksamheten. Nyttan är värdet av att verksamheten når sina mål och lever upp till det som utlovats gentemot medborgarna. Nyttan är värdet av att verksamheten skyddas mot förluster, skador och missanvändning av materiella och personella resurser.

Det finns inget värde i kontroll för sin egen skull!

EN MÖJLIG ARBETSMODELL

Vid sidan av egna utvecklade modeller för att arbeta med styrning och uppföljning finns ett antal etablerade ramverk som både beskriver vad intern kontroll är och hur man kan arbeta i praktiken. COSO-modellen³ är ett exempel på ett sådant etablerat ramverk och många organisationer hänvisar till just den modellen. Den är resultatet av

³ COSOs ramverk Internal control – integrated framework är framtagen av den oberoende amerikanska revisionsorganisationen – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

ett utvecklingsarbete i USA, som sedan breddats och spridits över världen i både offentlig och privat sektor. Ett arbete med intern kontroll enligt den modellen bygger på fem komponenter eller perspektiv. Arbets sättet understryker hur viktigt det är att arbeta med den interna kontrollen i sitt sammanhang och att organisationen behöver undersöka och värdera risker. Det visar och understyrker också vikten av att underbygga och stötta med information, engagera hela organisationen och slutligen att med någon form av uppföljning se till att systemet fungerar och hålls vid liv.

Eftersom denna modell är så etablerad ger vi en kort beskrivning av de fem komponenterna som ingår i modellen:

Kontrollmiljö. Det är viktigt att sätta in den interna kontrollen i sitt sammanhang, i den omgivning som den interna kontrollen verkar i och påverkas av. Kontrollmiljön utgörs bland annat av lagar och andra regelverk, organisation, ansvar och befogenheter. Informella faktorer som värdegrund, intern kultur och ledarskap är minst lika viktiga. Tillåter klimatet en öppen dialog om brister eller problem? Hur agerar ledningen i olika situationer?

Riskanalys. Det konkreta arbetet med intern kontroll behöver bygga på en riskbedömning. Vilka risker eller hot kan finnas? Hur troligt är det att dessa förekommer och hur allvarliga bedömer vi deras konsekvenser på förtroende, verksamhet och ekonomi?

Kontrollaktiviteter. Intern kontroll består i praktisk gärning av många olika rutiner och kontrollaktiviteter. Det är både sådana som är inbyggda i det löpande arbetet och särskilda uppföljande kontrollinsatser vid bestämda tidpunkter. Kontrollaktiviteterna syftar till att förebygga, upptäcka och korrigera fel och brister.

Information. Ett starkt system för intern kontroll behöver tydlig och löpande information och kommunikation mellan medarbetare och ledning. Informationen fungerar som smörjmedel och skapar också motivation – alla behöver veta vad som gäller. Medarbetare behöver information om uppdrag, ansvar, förutsättningar, rutiner m m. Ledningen behöver information för att kunna styra. Förtroendevalda behöver information för att kunna besluta, följa upp, omprioritera.

Tillsyn. Det är viktigt att hålla efter hur den interna kontrollen fungerar så att inte rutiner glöms bort, förringas eller blir förslappade. En kontinuerlig uppföljning och utvärdering säkrar att systemet hålls igång och förbättras.

Fem komponenter i COSO-modellen



1. Kontrollmiljö
2. Riskanalys
3. Kontrollaktiviteter
4. Information
5. Tillsyn

Vad kan man lära?

EFFEKTER OCH VINSTER

Den medvetna satsningen på intern kontroll i de fyra intervjuade organisationerna har gett resultat:

Hantering av risker

- ... ökad uppmärksamhet på risker,
- ... har kunnat förebygga risker,
- ... fungerar som ett säkerhetsnät som fångar in avvikelser på ett tidigt stadium innan de hinner bli för allvarliga.

Kvalitetskontroll och kvalitetsutveckling

- ... större insyn i och kunskap om verksamheten,
- ... bättre underlag för framtida planeringsarbete,
- ... ökad effektivitet och förbättrat resursutnyttjande,
- ... ett roligt utvecklingsarbete.


Trygghet och förtroende

- ... uppföljning av att politiska beslut fullföljs, att man når fastställda mål och att skattemedlen används på ett effektivt sätt.
- ... borgar för effektiv och säker verksamhet med god ekonomisk hushållning.
- ... ytterst kan en bra intern kontroll stärka förtroendet för de förtroendevalda och för det politiska och demokratiska systemet.

FRAMGÅNGSFAKTORER

Engagemang på politisk nivå

Engagemang på den högsta politiska nivån är en viktig framgångsfaktor. I de kommuner och landsting som ingår i denna skrift är de förtroendevalda väl införstådda med sitt ansvar för den interna kontrollen. De har ett starkt engagemang och är i allra högsta grad involverade i processen. Deras delaktighet och engagemang har haft



stor betydelse för att ge den interna kontrollen uppmärksamhet och status vilket har resulterat i ett ökat engagemang i hela organisationen.

I både Skurup och Linköping har politikerna utsett förtroendevalda med särskilt internt kontrollansvar. De fungerar som en länk mellan nämnd och förvaltning i frågor som rör intern kontroll och de följer upp hur kontrollen fungerar. Politikerna har tagit kontroll över den interna kontrollen.

Roller och ansvar

Det är viktigt att de förtroendevalda förstår att de har det yttersta ansvaret för att den interna kontrollen är tillräcklig. Styrelsens övergripande ansvar för uppsikt över nämnder och kommunalt ägda företag utgör en del i den interna kontrollen. Uppsikten handlar om att genom rapporter, iakttagelser och dialog följa vad som händer och att ta initiativ när mål och beslut inte följs. I de intervjuade kommunerna har man tydliggjort ansvarsfördelningen såväl mellan förtroendevalda och tjänstemän som mellan olika tjänstemannanivåer.

Styrning och samordning

I alla fyra exemplen har man samordnat utvecklingen av den interna kontrollen. De har fastställt övergripande styrdokument i form av reglementen och tillämpningsanvisningar. Styrdokumentet har lagt en grund för systematik och enhetlighet i arbetet.

I de intervjuade kommunerna har man också utsett en tjänsteman med ansvar för att samordna och driva på arbetet med den interna kontrollen. Ansvaret innebär att se till att den interna kontrollplanen efterlevs, att ta initiativ till förändringar av planen, att sammanfatta rapporteringen, fungera som ett internt stöd för verksamheterna etc.

Den interna kontrollen ses också som en del i det interna styrsystemet där arbetet med den interna kontrollen är en integrerad del av den årliga styrprocessen.

Riskmedvetenhet

En bra intern kontroll utgår från vilka risker som kan finnas i verksamheten. I Sundsvall och Skurup utgår man från en risk- och väsentlighetsanalys. Riskerna identifieras med hjälp av olika frågeställningar t ex: Vad händer om vi inte når målen? Vad händer om vi inte följer lagar och avtal? Vad händer om vi inte har tillförlitlig rapportering? Riskerna bedöms och värderas både ekonomiskt och verksamhetsmässigt: Hur sannolikt är det att de inträffar och vilka konsekvenser skulle det få för verksamheten, för ekonomin, för förtroendet?

Rutiner

Rutinerna för den interna kontrollen bör vara väl dokumenterade. Rutinbeskrivningen bör omfatta hur processen löper under året, vilka avstämningpunkter som finns, vilka kontrollmomenten är, hur rapporteringen ska ske etc. I de intervjuade kommunerna följer arbetssättet en tydlig struktur. Kontrollmomenten kan till exempel utgöras av stickprov, enkäter eller totalundersökningar.

Förankring och dialog

Det är viktigt att alla i organisationen inser värdet av arbetet med intern kontroll och att man känner förtroende för hur arbetet bedrivs. Att skapa medvetenhet om vad intern kontroll innebär och varför det är viktigt är därför en tydlig framgångsfaktor. Det gäller att få såväl politiker som anställda involverade och engagerade i processen. Det är viktigt att alla förstår att det handlar om verksamhetsutveckling – inte om att leta syndabockar.

Alla fyra organisationerna har insett vikten av information, kommunikation och dialog för att nå förankring i verksamheten. Ibland har det funnits ett motstånd hos personalen som man behövt övervinna. Utbildningsinsatser har riktat sig till både förtroendevalda och tjänstemän. Information om resultatet sprids på olika sätt till de anställda t ex via arbetsplatsträffar. I landstinget Västmanland genomför man varje år utbildningsinsatser för nyanställda medarbetare, chefer och politiker. I Skurups kommun lyfter man på de årliga chefsträffarna fram goda exempel vad gäller intern kontroll för att sprida erfarenheter mellan olika verksamheter.

Tid, resurser och uthållighet

Viktiga framgångsfaktorer är att skapa god balans mellan insatsen och nyttan av det interna kontrollarbetet och att ha uthållighet. Som för allt arbete som ska utföras krävs förstås att tid och resurser avsätts. Ett framgångsrikt arbete med den interna kontrollen leder till att behovet av akuta insatser minskar. På så sätt blir arbetet med den interna kontrollen en investering för framtiden. När behovet av akuta insatser minskar frigörs tid och resurser för utveckling. Det blir en god spiral.

Vad kan du göra som förtroendevald?

Som förtroendevald kan du ta dig an eller gå vidare med den interna kontrollen på många olika sätt – olika beroende på hur den interna kontrollen ser ut och fungerar i din kommun och i din styrelse eller nämnd idag.

Vi avslutar med några frågor som du möjligen kan använda i din fortsatta process, såväl själv som tillsammans med de du arbetar med i styrelsen eller nämnden:

- Vet jag hur det går i verksamheten? Har jag den information jag behöver för att kunna styra och reagera? Är mina krav och önskemål tydliga? Vad behöver/vill jag veta för att kunna ta mitt ansvar?
- Vad innebär intern kontroll för mig och för mina kollegor i styrelsen eller nämnden? Vilka är våra associationer och referensramar?
- Vilka grunder, system och rutiner har vi för den interna kontrollen i kommunen och i vår styrelse eller nämnd?
- Har vi en bra kontrollmiljö – tydlighet i organisation, ansvar och förutsättningar, bra ledning, klimat för samtal och förändringar, beredskap att hantera eventuella problem m m? Hur är ”tonen på toppen”?
- Vilka risker kan finnas i vår verksamhet? Finns det områden/frågor som känns särskilt viktiga att uppmärksamma? Hur kan vi arbeta med att inringa risker?
- Hur vill vi följa upp den interna kontrollen i styrelsen eller nämnden?
- Vad förväntar jag mig att de anställda tar hand om? Hur tydlig är jag med mina krav och frågor?



REFERENSER

På SKL's webbsida [www.skl.se/Intern kontroll](http://www.skl.se/Intern_kontroll) kan du hitta aktuell information om intern kontroll

För att ladda ner skriften www.skl.se/publikationer

Proposition 1998/99:66. En stärkt kommunal revision
Intern kontroll. En del av verksamhets- och ekonomistyrningen.
Öhrlings PriceWaterhouseCoopers

Ta kommandot över risk- och väsentlighetsanalysen.
Sveriges Kommuner och Landsting

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway
Commission. Internal control – integrated framework.
www.coso.org

Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector
INTOSAI (International Organization of State Audit Institutions)
www.intosai.org

Korruptionens struktur i Sverige, "Den korrupte upphandlaren"
och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk. Rap-
port 2007:21. Brottsförebyggande rådet (Brå), särskilt avsnittet
"Förebyggande strategier och metoder"; s 127 ff.

På den säkra sidan

Om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting

Intern kontroll handlar om att ha ordning och reda, veta att det som ska göras blir gjort och att det sker på ett bra och säkert sätt. Nödvändigt och viktigt för dig som är förtroendevald och har ansvar för verksamheten. Så enkelt är det kanske? Ändå är det många som känner sig osäkra på vad det innebär i praktiken.

Med den här skriftens exempel, fördjupningar och reflektioner försöker vi belysa vad intern kontroll är och hur du som förtroendevald kan arbeta för att utveckla den.

Trycksaker från Sveriges Kommuner och Landsting
beställs på www.skl.se/publikationer eller på
tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40.

ISBN 978-91-7164-334-6



118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se