

Södertälje kommun  
Revisorerna

Revisionskrivelse  
2020-05-14

Till: Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktige

### Revisionsrapport nr 1/2020 – Granskning av internbanken

På vårt uppdrag har EY genomfört en granskning av internbanken. Syftet med granskningen har varit att bedöma om internbanken har ändamålsenliga rutiner och en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att verksamheten inom banken genomförs i enlighet med reglerna i kommunallagen och med kommunens styrande dokument samt huruvida dessa styrande dokument är tydliga och adekvata.

Den övergripande bedömningen är att internbanken har ändamålsenliga rutiner och en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att verksamheten genomförs i enlighet med reglerna i kommunallagen och med kommunens styrande dokument.

Av rapporten framgår att det finns brister inom olika områden som behöver åtgärdas. Ett antal rekommendationer till åtgärder och förbättringar lämnas i rapporten.

Kommunstyrelsens kommentarer till rapporten och åtgärdsplan önskas senast den 1 september 2020.

För revisorerna i Södertälje kommun

  
Christer Björk

  
Elisabet Komheden

Bilaga: Revisionsrapport nr 1/2020– Granskning av internbanken

# Södertälje Kommun

## Granskning av internbankens verksamhet

Fredrik Andrén



## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>4</b>
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	4
2.3. Genomförande .....	5
2.4. Revisionskriterier.....	5
2.5. Medverkande revisorer och kvalitetssäkring .....	6
2.6. Ansvarig styrelse .....	6
<b>3. Iakttagelser .....</b>	<b>7</b>
3.1. Finansverksamheten .....	7
3.2. Internbanken .....	8
3.3. Uppföljning .....	9
<b>4. Bedömning .....</b>	<b>10</b>
<i>Bilaga 1: Källförteckning .....</i>	<i>12</i>

## 1. Sammanfattning

Kommuner och Regioner ska enligt Kommunallagen förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för medelsförvaltningen. Till detta kommer lagens regler avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

De förtroendevalda revisorerna i Södertälje kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat ett behov av en granskning av finansverksamheten och internbankens verksamhet.

Syftet med granskningen är att bedöma om internbanken har ändamålsenliga rutiner och en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att verksamheten inom banken genomförs i enlighet med reglerna i kommunallagen och med kommunens styrande dokument samt huruvida dessa styrande dokument är tydliga och adekvata. Vidare är syftet att bedöma om samarbetet mellan kommunen, Huddinge och Botkyrka inom internbanken är tydligt och ändamålsenligt vad gäller ansvars- och rollfördelning.

Vår bedömning är att internbanken har ändamålsenliga rutiner och en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att verksamheten inom banken genomförs i enlighet med reglerna i kommunallagen och med kommunens styrande dokument. Rutinerna behöver dock dokumenteras i större utsträckning. Vi ser det som en brist att uppföljning av finansverksamheten och interbanken inte finns med i ansvarig nämnds (kommunstyrelsen) internkontrollplan. Vidare är det vår uppfattning och bedömning att de styrande dokumenten inte fullt ut är tydliga och adekvata och behöver en uppdatering och komplettering för att bl.a. uppfylla ställda krav i KL.

Beträffande samarbetet mellan kommunen, Huddinge och Botkyrka inom internbanken är det vår bedömning att ansvars- och rollfördelningen är tydlig och ändamålsenlig. Emellertid är samarbetsavtalet med tillhörande tilläggsavtal i behov av uppdatering då förutsättningarna förändrats sedan start men även sedan senaste tilläggsavtal. Samarbetet bör utvärderas och ses över.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över finansverksamhetens och internbankens styrande dokument
- ▶ Dokumentera samtliga relevanta rutiner avseende finansverksamhetens och internbankens beredskapsplanering
- ▶ Se över och uppdatera samarbetsavtalet som rör internbanken.
- ▶ Se över internbankens resurs- och kompetensförsörjning
- ▶ Överväga införandet av stående punkt på årlig internkontrollplan avseende uppföljning av finans- och internbanksverksamhet



## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Kommuner och landsting ska enligt Kommunallagen förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för medelsförvaltningen. Till detta kommer lagens regler avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat ett behov av en granskning av finansverksamheten och internbankens verksamhet

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om internbanken har ändamålsenliga rutiner och en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att verksamheten inom banken genomförs i enlighet med reglerna i kommunallagen och med kommunens styrande dokument samt huruvida dessa styrande dokument är tydliga och adekvata. Vidare är syftet att bedöma om samarbetet mellan kommunen, Huddinge och Botkyrka inom internbanken är tydligt och ändamålsenligt vad gäller ansvars- och rollfördelning.

Granskningen omfattar dels kommunens styrande dokument vad gäller finansverksamhet dels en granskning av internbankens egna rutiner, interna kontroll och följsamhet till styrande dokument och samt även granskning av det samarbetsavtal mellan kommunen, Huddinge och Botkyrka kommun avseende en gemensam internbank.

Viktiga frågor som omfattas av granskningen är:

#### *Finansverksamheten*

- Är kommunens styrdokument avseende finansverksamheten ändamålsenliga och uppdaterade?
- Innehåller de styrande dokumenten rörande finansverksamheten revideringsinstruktioner (vem och när) och följs dessa samt följer KS och KF upp revideringsinstruktionerna på ett ändamålsenligt sätt?
- Hur vidmakthålls god kompetens inom finansverksamheten?
- Är finansverksamhetens rutiner dokumenterade och lätt tillgängliga?
- Följer innehav och exponeringar policy och riktlinjer?
- Är använda instrument och exponeringar relevanta utifrån ett riskperspektiv och Kommunallagen krav enligt ovan?
- Hur följs finansverksamheten upp?
- Återfinns uppföljning av finansverksamheten som stående punkt i kommunstyrelsens internkontrollerplan?

### *Internbankssamarbetet*

- Är samarbetsavtalet mellan kommunerna ändamålsenligt utformat?
- Är ansvar och roller inom samarbetet tydligt definierade?
- Är fördelningen av Internbankens resultat tydligt och ändamålsenligt formulerat?
- Är internbankens rutiner ändamålsenligt dokumenterade?
- Hur rapporteras avvikelser inom finansverksamheten/internbanken?
- Vidtar Internbanken relevanta och tydliga åtgärder kopplat till eventuella avvikelser som noteras?
- Vad för typ av beredskapsplanering återfinns hos Internbanken?

## **2.3. Genomförande**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer

### *Intervjuer*

Rutinerna för intern styrning och kontroll av finansverksamheten tillsammans med iakttagelser gjorda under granskningen av styrande dokument och samarbetsavtal har utgjort de främsta utgångspunkterna vid intervjuerna.

Granskningen har omfattat intervjuer med:

- Tf. Ekonomi- och finansdirektören
- Muntlig och skriftlig kontakt har skett med de tjänstemän som har en nyckelroll eller har varit involverade i finansverksamheten.

Relevanta policys, rutinbeskrivningar m.fl. dokument har analyserats i samband med intervjuerna.

## **2.4. Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725)

- Policy/interna regelverk för finansverksamheten och internbank

## **2.5. Medverkande revisorer och kvalitetssäkring**

Granskningen har utförts av Fredrik Andrén samt kvalitetssäkrats av Mikael Sjölander. Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade haft möjlighet att komma med synpunkter på upprättat rapportutkast. Detta för att säkerställa att granskningsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

## **2.6. Ansvarig styrelse**

Granskningen har avsett kommunens övergripande styrning av finansverksamheten inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.



### **3. Iakttagelser**

#### **3.1. Finansverksamheten**

##### **Styrande dokument**

Finansverksamheten har två specifika styrdokument. Finanspolicy och Finansinstruktion.

Finanspolicyns syfte är att beskriva och definiera Södertälje kommuns skuldförvaltning avseende finansiering, finansiella risker, rapportering samt ansvarsfördelning. Policyn behandlar sålunda inte medelsförvaltning utöver likviditetsplanering. Policyn anger endast att likviditetsplanering skall ske baserat på likviditetsprognoser för kommunkoncernen med 60 dagars horisont och att en likviditetsreserv skall hållas. Utöver detta ges inga riktlinjer eller ramar för sagda förvaltning. Policyn som uppdaterades senast 2017 har behov av en översyn. T.ex. finns inga instruktioner i policyn avseende när och vem som skall initiera en revidering. Vidare finns oklarheter vad gäller likviditetshanteringens struktur och omfattning i policyn. Enligt Kommunallagen (KL) (2017:725) 11kap 2–4 §§ skall Fullmäktige utfärda riktlinjer avseende medelsförvaltning. Det är vår uppfattning att det plussaldo som återfinns vid granskningstillfället (533 Mkr, 2020-01-31) utgör medel enligt KL och skall omfattas av särskilda riktlinjer som i dagsläget saknas.

Finansinstruktionen är uppdaterad i september 2019 och är även den i behov av en översyn. Som exempel kan ges att i instruktionen behandlas vad gäller likviditetsplanering enbart ansvaret för kommunkoncernens likviditetsprognoser. Instruktionen saknar beskrivning hur och i vilken omfattning likviditetsförvaltning skall gå till.

##### **Kompetens**

God kompetens finns inom finansförvaltningen. Emellertid upplevs fort- och vidareutbildning som eftersatt. För att säkerställa tillgången till kompetens finns även en viss beredskapsplanering. De finansiella marknaderna är mer och mer volatila särskilt mot bakgrund av rådande världsförhållanden. Löpande kompetensförsörjning med fort- och vidareutbildning och ändamålsenlig beredskapsplanering blir mer och mer ett måste.

##### **Finansverksamhetens rutiner**

Beträffande finansverksamhetens rutiner är enligt uppgift och granskning samtliga rutiner dokumenterade. Dokumenterade rutiner är att betrakta som lättillgängliga.

##### **Innehav och exponeringar**

I och med att finansverksamheten idag har den struktur som den har (koncerninterna reverser och förbindelser och positivt saldo på koncernkonto på tillgångssidan och skuld förbindelser på skuldsidan) finns inga innehav per gängse definition. Alla instrument är godkända enligt beslut i KS/KF och redovisade i sitt sammanhang av finansverksamhetens interna riskkontroll. De marknadsriskexponeringarna som är förknippade med skuldförvaltningen följer policy, riktlinjer och motsvarande. Detta följs löpande upp av rikskontrollenheten inom internbanken. Vid en översiktlig granskning förefaller de

exponeringar och instrument som föreligger som relevanta. Förekommande derivat har översiktligt granskats särskilt och vår bedömning är att dessa är i enlighet med finanspolicyn.

### **3.2. Internbanken**

Samarbetet startade 31 januari 2011 med att ett avtal om bildande av en gemensam internbank mellan Södertälje, Huddinge samt Botkyrka kommun träffades. Avtalet avsåg samarbete inom områdena finansiering och finansiell riskhantering. Syftet var att få synergieffekter och erhålla kostnadseffektivitetsvinster inom sagda områden. Flera tilläggsavtal har träffats sedan dess. Det senaste är daterat 3 mars 2017. Nytt avtal togs fram 2018 men underskrevs aldrig. Av intervjuerna framgår att förhållandena har förändrats och att samarbetsavtalet är i behov av en översyn. Internbankens organisation var oförändrad mellan 2011 och 2018. Gällande avtals ändamålsenlighet kan ifrågasättas.

Tjänsten som internbankschef är vakant sedan våren 2018 och har beslutats av styrgruppen för samarbetet att inte återbesättas.

Beträffande ansvar och roller konstaterar vi att båda delar är tydligt definierade via antingen finansinstruktion eller via andra interna rutinbeskrivningar och styrdokument såsom t.ex. arbetsbeskrivningar.

Vad gäller fördelningen av Interbankens resultat bör det definitionsmässigt skiljas på resultat av samarbetet och kostnadsmissigt resultat. Det är oklart om resultatet av samarbetet har utvärderats i sin helhet och om önskade synergieffekter och effektivitetsvinster uppkommit. I slutet av 2018 organiserades interbanken om. Respektive finansansvarig drogs bort från internbanken och räknas inte längre in i kostnaden. Det finns alltså sedan 2019 inget gemensamt avdelning för finansansvar (tidigare benämnt Front Office) längre, varje kommun bekostar sin eget, men de fungerar fortfarande som backup till varandra.

Internbanken skall enligt finansinstruktionen vara en funktion (sålunda inte en avdelning i vanlig bemärkelse) med ett fåtal specialister i tre funktioner (finansansvar, affärsadministration samt riskkontroll) och som ska arbeta oberoende av varandra.

Botkyrka kommun har valt att inte längre använda systemet Webforecast, så de får en mindre kostnad för det. Det enda kommunerna numera delar på är kostnaderna för affärsadministration och risk, samt systemkostnader och annat som behövs. Dessa kostnader täcks av avgifter enligt gällande avtal.

Vi konstaterar vidare att riskhanteringsmodellen utgår från ett koncernperspektiv och inte utifrån ett finansieringsperspektiv. Med detta menas att den totala risken hanteras utifrån koncernens bästa snarare än individuella låntagares räntekostnad.

Av intervjuer och granskning framgår att rutiner för internbankens olika ansvarsområden (Finansansvar, Affärsadministration samt Riskkontroll) finns dokumenterade.

Hantering av avvikelser inom internbanken/finansverksamheten regleras i finansinstruktionen. Varje medarbetare är skyldig att rapportera avvikelser och incidenter till ansvariga chefer. Beträffande överträdelse av limiter ansvarar Riskkontroll för att direkt till Ekonomidirektören rapportera om limitöverträdelser samt att avkräva finansansvarig en

skriftlig incidentrapport med åtgärdsförslag. Ekonomidirektören i sin tur beslutar om tillfälliga avsteg och informerar KS. Enligt intervjuerna är kunskapen om att en limit är på väg att överskridas är nästan alltid känt i förväg och ansvariga är informerade. Vidare framkommer att avvikelser är ganska sällsynta men förekommer. Senast kända avvikelse inträffade i Botkyrka. En tjänsteskrivelse författades och KS och KF informerades och fattade beslut om avsteg från policy.

Beträffande beredskapsplanering finns det ingen dokumenterad beredskapsplanering. Med anledning av Corona-virusets (COVID-19) framfart har Internbanken under ekonomi- och finansdirektörens ledning i vissa delar muntligt formulerat en planering och tillsett att bankens funktioner, åtminstone de verksamhetskritiska, ska fungera under den pågående situationen.

### **3.3. Uppföljning**

Finansverksamheten och internbankens verksamhet följs upp löpande i Södertälje kommun framförallt genom det arbete som riskkontrollenheten genomför. Vidare genom månatlig rapportering till kommunstyrelsen. Rapporteringen avser information om finansieringsrisk, motpartsrisk gentemot de i policyn gällande limiterna samt prognos om räntekostnad under året. Rapportering sker även från internbanken till dess interna kunder enligt överenskommelse. Uppföljning av finansverksamheten och internbanken återfinns dock inte som någon punkt i kommunens interkontrollplan för 2019. Det är oklart om någon sådan punkt varit med i tidigare års internkontrollplaner. Internkontrollplanen för 2020 är under utarbetande och frågan är aktualiserad.

## 4. Bedömning

Vår bedömning är att internbanken har ändamålsenliga rutiner och en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att verksamheten inom banken genomförs i enlighet med reglerna i kommunallagen och med kommunens styrande dokument.

Vi ser det som en brist att uppföljning av finansverksamheten och interbanken inte finns med i ansvarig nämnds (kommunstyrelsen) internkontrollplan. Vidare är det vår uppfattning och bedömning att de styrande dokumenten inte är fullt ut tydliga och adekvata och behöver en uppdatering och komplettering för bl.a. att uppfylla ställda krav i KL.

Beträffande samarbetet mellan kommunen, Huddinge och Botkyrka inom internbanken är det vår bedömning att ansvars- och rollfördelningen är tydlig och ändamålsenlig. Emellertid är samarbetsavtalet med tillhörande tilläggsavtal i behov av uppdatering då förutsättningarna förändrats sedan start men även sedan senaste tilläggsavtal. Samarbetet bör utvärderas och ses över.

Revisionsfrågor	Svar
<b>Finansverksamheten</b>	
Är kommunens styrdokument avseende finansverksamheten ändamålsenliga och uppdaterade?	Delvis, uppdatering erforderlig.
Innehåller de styrande dokumenten rörande finansverksamheten revideringsinstruktioner (vem och när) och följs dessa samt följer KS och KF upp revideringsinstruktionerna på ett ändamålsenligt sätt?	Delvis. Revideringsinstruktion för finansinstruktion finns men för finanspolicy saknas sådan instruktion. En periodiserad översynsrutin med tydligt initieringsansvar bör införas för både policy och instruktion. Inte som idag behovsrelaterad översyn utan initieringsansvar avseende instruktionen.
Hur vidmakthålls god kompetens inom finansverksamheten?	Kompetens och i viss utsträckning beredskapsplanering finns men fort-och vidareutbildning upplevs som eftersatt.
Är finansverksamhetens rutiner dokumenterade och lätt tillgängliga?	Ja, förbättringspotential finns dock inom området beredskapsplanering.
Följer innehav och exponeringar policy och riktlinjer?	Ja
Är använda instrument och exponeringar relevanta utifrån ett riskperspektiv och Kommunallagen krav?	Ja
Hur följs finansverksamheten upp?	På ett ändamålsenligt sätt men inte fullt ut. Uppföljning av respektive verksamhet återfinns inte som en punkt i KS internkontrollplan.
Återfinns uppföljning av finansverksamheten som stående punkt i kommunstyrelsens internkontrollerplan?	Nej
<b>Internbanksverksamheten</b>	
Är samarbetsavtalet mellan kommunerna ändamålsenligt utformat?	Delvis, uppdatering erforderlig

Är ansvar och roller inom samarbetet tydligt definierade?	Ja
Är fördelningen av Internbankens resultat tydligt och ändamålsenligt formulerat?	Ja
Är internbankens rutiner ändamålsenligt dokumenterade?	Ja
Hur rapporteras avvikelser inom finansverksamheten/internbanken?	Avvikelse rapporteras på ett ändamålsenligt sätt.
Vidtar Internbanken relevanta och tydliga åtgärder kopplat till eventuella avvikelser som noteras?	Ja
Vad för typ av beredskapsplanering återfinns hos Internbanken?	Beredskapsplaneringen var tidigare begränsad och ej dokumenterad, men sedermera på förekommen anledning har frågan aktualiserats och arbete med utvidgad beredskapsplanering pågår.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över finansverksamhetens och internbankens styrande dokument
- ▶ Dokumentera samtliga relevanta rutiner avseende finansverksamhetens och internbankens beredskapsplanering
- ▶ Se över och uppdatera samarbetsavtalet som rör internbanken.
- ▶ Se över internbankens resurs- och kompetensförsörjning
- ▶ Överväga införandet av stående punkt på årlig internkontrollplan avseende uppföljning av finans- och internbanksverksamhet.

Malmö den 31 mars 2020

Fredrik Andrén  
EY

## ***Bilaga 1: Källförteckning***

### **Intervjuade funktioner:**

- ▶ Tf. Ekonomi- och finanschef
- ▶ Budgetchef
- ▶ Finansiell riskkontroller, internbanken
- ▶ Portföljförvaltare, internbanken

### **Dokument:**

- ▶ Finanspolicy för Södertälje kommun
- ▶ Finansinstruktion för Södertälje kommun
- ▶ Avsiktsförklaring avseende internbank 2010
- ▶ Avtal gemensam internbank
- ▶ Tilläggsavtal internbanken 2017
- ▶ Finansiell riskrapport 2020-01-31
- ▶ Verksamhetsberättelse Front Office 2019
- ▶ Interkontrollplan 2019