

Revisionsrapport

Styrning och intern kontroll av verksamheten

Jokkmokks kommun

Anna Carlénius
Revisionskonsult

Jenny Krispinsson
Certifierad kommunal
revisor

Februari 2017

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	2
2.3.	Revisionskriterier	2
2.4.	Metod, material och avgränsning.....	3
3.	Granskningsresultat	4
3.1.	Organisation/styr- och kontrollmiljö	4
3.1.1.	Styrdokument, riktlinjer och rutiner.....	4
3.1.2.	Organisation och ansvar avseende interna kontrollen.....	5
3.2.	Väsentlighets- och riskanalys	6
3.3.	Information och kommunikation.....	7
3.4.	Tillsyn och utvärdering av styr- och kontrollsystem.....	9

2016-10-24

Anna Carlénius
Projektledare

Hans Forsström
Uppdragsledare

1. ***Sammanfattning och revisionell bedömning***

Vi har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer granskat om nämnderna¹ har säkerställt att den interna kontrollen och styrningen är tillräcklig inom sina respektive ansvarsområden. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning.

Nedan redogörs för bedömning av revisionsfrågan och kontrollmålen. Den sammantagna bedömningen av kontrollmålen ligger till grund för bedömningen av revisionsfrågan:

Bedömningsskalan för ändamålsenligheten sträcker sig från; ”inte ändamålsenlig”, ”i begränsad utsträckning ändamålsenlig”, ”till övervägande del ändamålsenlig” samt ”ja-ändamålsenlig”.

Bedömningsskalan för intern kontroll sträcker sig från; ”otillräcklig”, ”bristande”, ”till övervägande del tillräcklig”, ”tillräcklig”.

Revisionsfråga: Har nämnderna säkerställt att den interna kontrollen och styrningen är tillräcklig inom nämndens ansvarsområde?

Vår **sammanfattande bedömning** är att den interna kontrollen och styrningen inom nämnderna är otillräcklig. Vi uppmärksammar dock att en utvecklingsprocess har påbörjats inom området.

Underlag för gjord bedömning och övriga iakttagelser redovisas i rapporten.

¹ I granskningen räknas såväl kommunstyrelsen som berörda nämnder in under begreppet ”nämnder”

2. Inledning

2.1. Bakgrund

För att varken över- eller underkontrollera sin verksamhet bör organisationer sträva efter balans mellan risk och kontroll. Risk kan i detta sammanhang innebära att verksamhetens mål inte uppfylls och/eller att det finns risk för förtroendeskada.

Det är ledningens ansvar att hantera de risker som finns i verksamheten samt de risker som kan komma att påverka verksamhetens måluppfyllelse. I en kommun är det ytterst styrelser och nämnder som ansvarar för kontrollen över verksamhetens ekonomi och kvalitet. 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 skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Revisorerna har i sin analys av väsentlighet och risk identifierat behov att granska hur samtliga nämnder utövar sin interna styrning och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Syftet med den interna kontrollen är att bidra till att ändamålenligheten i verksamheten stärks och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningens syfte var att besvara följande revisionsfråga:

Har nämnderna säkerställt att den interna kontrollen och styrningen är tillräcklig inom nämndens ansvarsområde?

Revisionsfrågan har besvarats utifrån följande kontrollmål/granskningsmål:

- Organisation och ansvar avseende den interna kontrollen är definierad på ett tydligt sätt
- Det finns styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende den interna styrningen och kontrollen
- Det genomförs kontinuerliga väsentlighets- och riskanalyser av verksamheten och dessa beaktas i den interna styr- och kontrollprocessen
- Det finns tydliga informationskanaler i organisationen såväl vad avser nya regler/rutiner som för att upptäcka och påtala brister i befintliga rutiner
- Det sker kontinuerlig utvärdering av styr- och kontrollsystem

2.3. Revisionskriterier

Kommunallagen 6:7.

2.4. Metod, material och avgränsning

Granskningen avgränsas till att gälla barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden och kommunstyrelsen.

Intervjuer har skett med förvaltningschefer, ordföranden, kommunalråd, kommunchef/ekonomichef samt ekonomer. De som intervjuats för granskningen har haft möjlighet att faktakontrollera innehållet i denna rapport innan den blev offentlig. Dokumentgranskning har genomförts av för området relevanta dokument så som mål, riktlinjer och rutiner för styrning, hantering och uppföljning inom området.

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation/styr- och kontrollmiljö

3.1.1. Styrdokument, riktlinjer och rutiner

Intern kontroll är ett verktyg av väsentlig betydelse för såväl den politiska ledningen som den professionella och omfattar alla system och rutiner/processer som syftar till att styra ekonomin och verksamheten. Med styrning avses planering, samordning/ledning, uppföljning och kontroll.²

Intern kontroll är inte detsamma som revision. Man kan säga att revision och intern kontroll är två sidor av samma mynt. Revision är en extern granskning medan intern kontroll är en i hög grad integrerad del i organisationens styrsystem³.

En god intern kontroll kännetecknas av följande:

- Ändamålsenliga och väl dokumenterade system och rutiner för styrning
- En rättvisande och tillförlitlig redovisning och övrig information om verksamheten
- Säkerställande av att lagar, policyer, reglementen m.m. tillämpas
- Skydd mot förluster eller förstörelse av kommunens tillgångar
- Eliminering eller upptäckt av allvarliga fel⁴

I Jokkmokk har kommunen under 2016 arbetat med att ta fram dokumentet *Vision Jokkmokk 2030*. I dokumentet framgår visionen ”Jokkmokk- den självklara mötesplatsen på polcirkeln”. Utifrån visionen ska nämnderna och dess förvaltningar under 2017 ta fram verksamhetsplaner. Vid intervju tillfället var inte arbetet med att ta fram verksamhetsplaner utifrån visionsdokumentet påbörjat. De intervjuade beskrev att tidigare mål och visionsdokument var svåra att arbeta med både för politiken och förvaltningarna. Vidare lyftes fram att det tidigare funnits tendenser att fastna i HUR-frågorna. Även arbetet med intern kontroll ska, enligt flera av de intervjuade, i framtiden knyta an till visionsdokumentet och tillhörande verksamhetsplaner.

I dagsläget finns det inget internkontrollreglemente och heller inga andra instruktioner eller planer för hur den interna kontrollen ska bedrivas inom styrelsen och de granskade nämnderna i Jokkmokks kommun. Som nämnts ovan kommer internkontrollplaner, enligt flera av de intervjuade, att efterhand tas fram och knytas till visionsarbetet och verksamhetsplanerna. De intervjuade uppger att det skett mycket förändringar på chefspositioner och att arbetet med riskanalyser och internkontrollplaner därför inte har hunnits med.

² Internkontroll, en del av verksamhets- och ekonomistyrningen. Anders Haglund, Jan Sturesson och Roland Svensson

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Bedömning

Vår bedömning är att det till stor del saknas styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende den interna styrningen och den interna kontrollen. Under 2016 togs Vision Jokkmokk 2013 fram och tanken är att verksamhetsplaner och planer för internkontroll ska arbetas fram under 2017.

3.1.2. Organisation och ansvar avseende interna kontrollen

Med intern kontroll menas bland annat också att ansvar, befogenheter och skyldigheter är tydligt beskrivna och att de tillämpas i organisationen.

I exempelvis kommunstyrelsens delegationsordning finns beslutat om de befogenheter som chefer inom förvaltningen har. Däremot så finns vare sig på kommunövergripande eller nämndnivå några bestämmelser som tydligt klargör vilket ansvar och vilka skyldigheter som ligger på respektive chef vad gäller verksamhet och ekonomi.

I övrigt finns attestreglemente, riktlinjer för systematiskt arbetsmiljöarbete, årshjul och olika policys samt övriga rutiner/riktlinjer på verksamhetsnivå. Årshjulet underlättar exempelvis när allt ska vara klart och gör att kontroll underlättas. I dessa dokument lyfts dock inte något som direkt kan kopplas till ett systematiskt arbete med intern kontroll fram.

I Jokkmokk följs ekonomi och verksamhet i form av budgetuppföljningar, delårsrapport samt i samband med årsredovisningen.

När det gäller organisation och ansvar avseende den interna kontrollen utgår ansvaret för internkontroll, enligt de intervjuade, från förvaltningschefen som fångar upp frågor och problemområden ute i verksamheterna. Vidare lyfts frågorna/problemen till nämnden och nämnden kan sedan ge uppdrag som förvaltningschefen ansvarar för att utföra. Rollfördelningen mellan nämnd och förvaltning upplevs som tydlig. Det finns dock inget nedskrivet vad gäller organisering, roller och ansvar kopplat till internkontroll.

Förvaltningscheferna är med på varje nämndssammanträde, oftast är även olika verksamhetschefer med beroende på vad nämnden behandlar. Nämnden har då möjlighet att få information samt ställa frågor direkt till de som ansvarar för verksamheten.

Sammanfattningsvis framgår det av intervjuerna att den nya visionen upplevs som en bra grund för det framtida arbetet med verksamhetsplaner och planer för intern kontroll. Flertalet av de intervjuade uppger att internkontroll är viktigt och något som behöver utvecklas i kommunen, men att kunskapen om vad internkontroll innebär behöver öka hos såväl nämndsledamöter som förvaltningarna. Detsamma gäller avseende hur den interna kontrollen kan utvecklas.

Bedömning

Vår bedömning är att organisation och ansvar avseende den interna kontrollen inte har definierats på ett tydligt sätt. Bedömningen baseras på att dessa områden inte

har tydliggjorts och dokumenterats i något reglemente/dokument för internkontroll.

Vår bedömning är vidare att det finns ett informellt system för internkontroll i kommunen, samt att det finns dokument på verksamhetsnivå i form av olika policys, rutiner och riktlinjer. Dessa dokument fungerar i viss mån som styrelsens och nämndernas internkontroll i dagsläget, men är inte att betrakta som en tillräcklig intern kontroll.

Rekommendation

Framgent bör styrelsen och nämnderna även komplettera sitt arbete med kontrollmoment som ska genomföras enligt en framtida internkontrollplan.

3.2. Väsentlighets- och riskanalys

En väl genomförd väsentlighets- och riskbedömning kan tydliggöra vilka hot som finns till följd av påverkbara eller opåverkbara risker och som kan inverka på organisationens möjligheter att nå sina mål⁵.

Förekomst av konkreta och mätbara mål är en förutsättning för att kunna genomföra en adekvat riskbedömning. Ledningen ska kunna identifiera potentiella risker som kan förhindra eller försvåra att målen nås⁶.

Kontrollaktiviteter är de konkreta åtgärder som vidtas för att motverka, minimera eller i vissa fall eliminera risker. Kontrollaktiviteterna ska utformas i förhållande till den riskbedömning som gjorts och till befintlig kontrollmiljö⁷.

I Jokkmokk finns ingen dokumenterad/reglerad väsentlighets- och riskanalys. Däremot uppger de intervjuade att kommunen är en liten organisation och att de, trots avsaknad av väsentlighets- och riskanalyser, håller bra koll på verksamheterna. Det uppges för alla nämnder finns en nära kontakt mellan ordförande i styrelsen/nämnderna och berörda förvaltningschefer.

Inom socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden använder man sig av ett årshjul, i årshjulet kan olika internkontrollpunkter fångas upp.

Sammanfattningsvis kan sägas att kommunen inte gör några speciella riskanalyser, utan upplever att organisationen har kontroll i alla fall. De intervjuade kallar det inte riskanalyser, utan de utgår mer från vilka utmaningar de ser framöver.

⁵ Internkontroll, en del av verksamhets- och ekonomistyrningen. Anders Haglund, Jan Sturesson och Roland Svensson

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

Den största ”riskanalysen” som görs i Jokkmokk uppges avse kompetensförsörjningen. När det gäller inventering av olika policydokument/rutiner/riktlinjer skulle dessa, enligt flera av de intervjuade, behöva gås igenom och uppdateras oftare. De intervjuade upplever att kommunen är en slimmad organisation och det mest akuta får gå först och att revidering av dokument då inte har prioriterats.

Bedömning

Vår bedömning när det gäller väsentlighets- och riskanalyser är att det inte finns något dokumenterat kring området. Vi kan därmed inte bedöma kontinuiteten när det gäller analyser av olika risker och problemområden.

När det gäller den finansiella rapporteringen gör vi bedömningen att styrelse och nämnder kontinuerligt begär och får till sig finansiell rapportering i form av månadsrapporter, delårsrapporter och årsredovisning. Däremot finns det inga nedskrivna kontrollaktiviteter där man i förväg har gjort riskbedömningar avseende vilka områden som bör kontrolleras. Det vill säga det finns ingen intern styr- och kontrollprocess där risker och kontrollåtgärder har en tydlig koppling till uppsatta mål och planerad uppföljning.

Rekommendation

Vi rekommenderar att styrelsen och nämnderna utvecklar rutiner och arbetssätt för att åstadkomma kontinuerliga riskanalyser avseende målpuppfyllelsen.

3.3. Information och kommunikation

En viktig förutsättning för en effektiv intern kontroll är att det finns en väl fungerande information och kommunikation mellan olika organisatoriska nivåer. Detta gäller inte minst inför en väsentlighets- och riskbedömning. Det handlar om att ha kontroll över processer, aktiviteter och resurser. Ledningen på olika nivåer måste säkerställa att den får den information som krävs för att styra, följa upp och rapportera verksamheten. Korrekt information är nödvändigt för att kunna genomföra en relevant riskbedömning. Informations- och kontaktvägarna kan vara såväl formella som informella⁸.

Granskningen visar att informationskanaler på kommunövergripande nivå finns i form av ledningsmöten som kontinuerligt anordnas under ledning av kommunchefen. Vidare finns det liknande möten på de olika förvaltningarna, ute i verksamheterna i form av arbetsplatsträffar.

Ledningsgrupperna fungerar i viss utsträckning som ett forum för identifiering och distribution av relevant information inom förvaltningarna.

I övrigt när det gäller kommunikation upplever de intervjuade att det är en öppen och informell kommunikation i kommunen, informationen upplevs som direkt. De intervjuade säger att det är av vikt att det ska bli ”verkstad” av informationen och inte bara pappersprodukter.

⁸ Internkontroll, en del av verksamhets- och ekonomistyrningen. Anders Haglund, Jan Sturesson och Roland Svensson

Enligt de intervjuade upplever nämnderna att samarbetsklimatet är sådant att väsentlig information och upptäckta brister förs fram. De intervjuade uppger även att den information som delges nämnden är tillräcklig.

Förutom att exempelvis någon rektor eller verksamhetschef är med på nämnderna så finns inget dokumenterat kring hur information och kommunikationen i kommunen ska fungera, olika utvecklingsområden tas om hand utifrån vad rektorer och verksamhetschefer rapporterar om på nämnderna. I nämnderna diskuterar dock ledamöterna igenom vad som har informerats om samt om det är något som nämnden behöver agera på eller fatta beslut om.

När det gäller kommunstyrelsen så finns inget utrymme att bjuda in tjänstemän på handläggarnivå till sammanträden. I budgetberedningen görs en genomgång av alla verksamheter, vad som har hänt sedan sist och vad som händer framöver. Information och kommunikation går genom avdelningscheferna. Detta upplevs fungera bra, en fördel med en liten kommun är att medarbetarna är nära varandra. På intranätet delas också information.

När det gäller information från medborgare/brukare så ringer dessa ofta direkt till berörd chef. Kommunikationen med medborgarna får även tjänstemän och politiker direkt via träffar på exempelvis butiker och ute i samhället. Det finns även mer systematiserat via medborgarförslag och synpunkter på kommunens hemsida. De intervjuade upplever också att sociala medier är en kanal och även en "ventil" i vissa fall. Synpunkter som har kommit in via sociala medier tas ofta upp på sammanträden och andra möten. De intervjuade uppgav att det är viktigt med känslan att man som medborgare/brukare kan påverka. I kommunen är det fokus på att alla ska kunna vara delaktiga och komma med förslag och synpunkter.

Inom kommunledningsförvaltningen måste alla ärenden gå via kommunchefen, detta ger en bra kvalitetssäkring innan de går vidare till kommunstyrelsen.

Bedömning

Vår bedömning är att det inte finns dokumenterade system/rutiner för identifiering och distribution av relevant information.

Vidare bedömer vi att det via nämndssammanträden, ledningsmöten, verksamheternas arbetsplatsträffar samt via den informella informations-spridningen i stort finns tillräckligt tydliga informationskanaler i organisationen, vad avser nya regler/rutiner som upptäckta brister i befintliga rutiner.

Rekommendation

För framtiden bör respektive styrelse och nämnd säkerställa att rutiner upprättas och görs kända och börjar tillämpas i verksamheterna. Styrelsen och nämnden bör uppmärksamma vikten av att säkerställa att ett tillfredställande och tillförlitligt informationsutbyte sker mellan styrelse, nämnd och verksamhet. Vidare kan behovet av kompletterande rutinbeskrivningar på nämndnivå övervägas. Området intern kontroll kan även införas som en stående punkt på dagordningen vid arbetsplatsträffar, ledningsgruppsträffar och även på nämndsmöten.

3.4. Tillsyn och utvärdering av styr- och kontrollsystem

Syftet med tillsyn är att kontinuerligt utvärdera kontrollsystemet för att säkerställa att det fungerar på avsett vis. Tillsyn är nyckeln till att undvika överraskningar och säkerställa viktiga processer. Den snabba förändringstakten i omvärlden kräver en kontinuerlig omvärdering av alla system, i synnerhet system för styrning och kontroll. Arbetet kring intern kontroll är en ständigt pågående process där ansvaret ytterst är ledningens. Eftersom ansvaret för den interna kontrollen, enligt kommunallagen formellt åvilar nämnderna⁹.

Ett aktivt arbete i form av tillsyn över processerna för intern kontrollen leder till en kontinuerlig kvalitetssäkring av verksamhetens väsentliga rutiner och processer. Genom tillsynen säkerställs även en systematisk omvärldsbevakning. Utifrån en aktiv omvärldsbevakning och tillsyn av kontrollsystemet erhålls även möjligheter att på ett tidigt stadium identifiera och prioritera utvecklingsområden i verksamheten¹⁰.

Utifrån den granskning som är gjord framkom det via intervjuerna att det hittills inte är gjord någon tillsyn, utvärdering eller uppföljning avseende system för styrning och intern kontroll. Dock framhålls att det finns ett stort behov av att påbörja ett mer strukturerat arbete med internkontroll under 2017.

Bedömning

I och med att det inte finns några fastställda planer, exempelvis internkontrollplaner eller verksamhetsplaner där det framgår kontrollområden, som reglerar när och hur uppföljning av styr- och kontrollsystem ska ske är vår bedömning därför att det ännu inte sker någon kontinuerlig tillsyn, utvärdering eller uppföljning av styr- och kontrollsystemen.

⁹ Internkontroll, en del av verksamhets- och ekonomistyrningen. Anders Haglund, Jan Sturesson och Roland Svensson

¹⁰ Ibid.