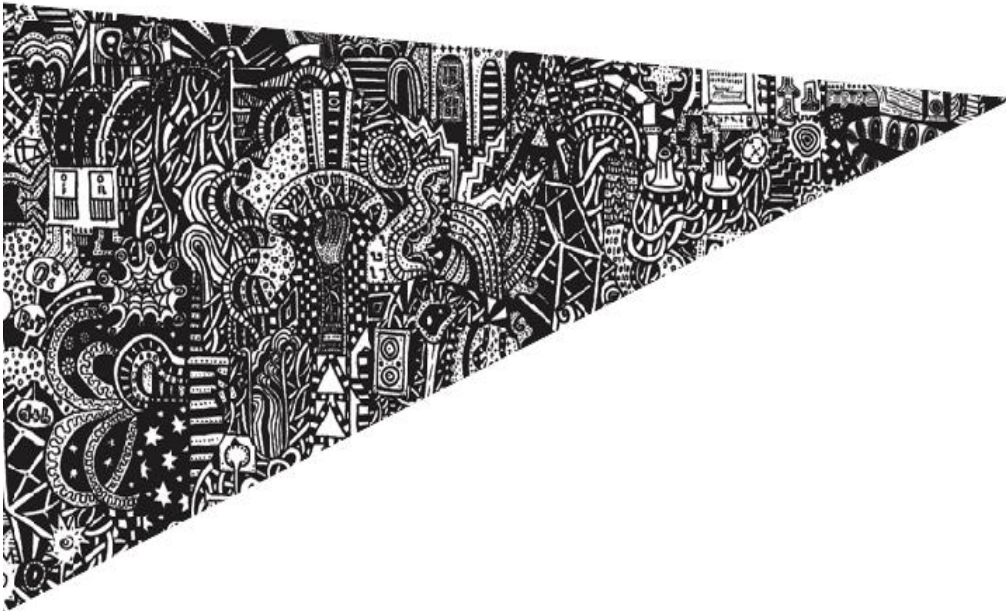


Jönköpings kommun

Övergripande granskning av intern kontroll



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte	3
1.3 Metod	3
2. Intern kontroll	4
2.1 Definition av intern kontroll.....	4
2.2 Kommunallagen.....	4
2.3 Jönköping kommuns reglemente	4
3. Styrelsens och nämndernas arbete med intern kontroll.....	6
3.1 Kommunstyrelsen	6
3.2 Tekniska nämnden	6
3.3 Stadsbyggnadsnämnden	7
3.3.1 Stadsbyggnadskontoret	7
3.3.2 Räddningstjänsten	8
3.4 Fritidsnämnden	9
3.5 Miljönämnden	9
3.6 Skol- och barnomsorgsnämnden	10
3.7 Kulturnämnden	11
3.8 Socialnämnden	12
3.9 Stadskontoret	13
4. Analys / Slutsats.....	14

Bilagor

1	Intern kontroll - Riktlinjer
2	Intern kontroll - Tillämpningsanvisningar

Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun genomfört en granskning med syfte att ge revisorerna underlag för att kunna bedöma om den interna kontrollen inom styrelse och nämnder är tillräcklig.

Det kan konstateras att intern kontrollfrågor har fått ett ökat fokus och att det kommunövergripande regelverket är väl känt i organisationen. Merparten av nämnderna/förvaltningarna lägger ner mycket tid och arbete för att uppfylla villkoren i fastställt regelverk.

Vi bedömer att Kommunstyrelsens uppsiktsansvar över nämndernas intern kontrollarbete kan förstärkas genom följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsens uppsiktsansvar kring den interna kontrollen bör på ett tydligare sätt innefatta en samlad bedömning över nämndernas intern kontrollarbete samt en slutsats kring om den interna kontrollen inom Jönköpings kommun bedöms vara tillräcklig utifrån genomförda insatser. Det bör tydligt framgå vilka åtgärder som bedöms vara lämpliga att vidta utifrån noterade avvikelser.
- För att säkerställa en god intern kontroll inom nämnderna är det av vikt att Kommunstyrelsen på ett tydligt sätt leder arbetet kring intern kontroll för att säkerställa följsamheten kring fastställt regelverk.

Nämndernas/förvaltningarnas arbete med intern kontroll kan ytterligare utvecklas utifrån följande rekommendationer/kommentarer:

- Det vore önskvärt om det på ett tydligt sätt fanns en koppling mellan nämndernas övergripande mål och intern kontrollplanen för att tydliggöra väsentliga risk- och kontrollområden. Hos flera nämnder/förvaltningar förekommer samma kontrollmoment både 2008 och 2009 och det vore önskvärt om systematiken kring utvalda granskningsområden blev tydligare.
- Det bör i högre grad ske en systematiserad dokumentation över genomförandet av de olika kontrollmomenten som fastställts i den årliga intern kontrollplanen.
- Samtliga förvaltningar bör införa en rutin som säkerställer att introduktionen av nyanställd personal innefattar ett avsnitt där begreppet och arbetet med intern kontroll ingår.
- Det bör säkerställas att samtliga nämnder/förvaltningar redovisar resultatet av uppföljningen av intern kontroll i sin verksamhetsberättelse. Redovisningen av utfört arbete bör på ett tydligare sätt innehålla ett ställningstagande och en bedömning om den interna kontrollen är tillräcklig.
- Det kan med fördel bildas ett forum där ansvariga personer från resp. förvaltning löpande träffas för att sprida goda exempel samt säkerställa en likformighet kring arbetssätt och dokumentation av intern kontrollarbetet. Kommunstyrelsen bör vara aktiv i detta forum för att markera betydelsen av intern kontrollarbetet.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Bakgrunden till denna granskning har sitt ursprung i de regler i Kommunallagen (SFS 1991:900) som fastställer att revisorerna ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om arbete med den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

1.2 Syfte

Syftet har varit att granska Kommunstyrelsens och nämndernas arbete med interna kontroll. En analys av hur intern kontrollplanerna och väsentliga områden arbetas fram har ingått i granskningen.

Denna revisionsrapport ska ge revisorerna ett underlag för att kunna bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig i styrelse och nämnder.

1.3 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier, enkät till intern kontrollansvariga personer på resp. nämnd kompletterat med intervjuer och besök på några förvaltningar. Dokumentstudierna har bl.a. omfattat upprättade intern kontrollplaner för 2008 och 2009, risk- och väsentlighetsanalyser, verksamhetsberättelser och annan dokumentation/arbetsmaterial som nämnderna/förvaltningarna upprättat i samband med intern kontrollarbetet.

2. Intern kontroll

2.1 Definition av intern kontroll

Intern kontroll är ett begrepp som kan definieras och förklaras på en mängd olika sätt. Ett sätt att definiera detta begrepp på är följande:

Intern kontroll är en process där ledning och övrig personal samverkar och omfattar alla system och rutiner/processer som har till syfte att styra ekonomin och verksamheten. En god intern kontroll kännetecknas av:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Rättvisande och tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter och riktlinjer m.m.

2.2 Kommunallagen

I 6 kap. kommunallagen (SFS 1991:900) fastställs Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar vad gäller intern kontroll.

1 § Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

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 skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I 9 kap. 9 § i ovan nämnda lag anges att revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

2.3 Jönköping kommuns reglemente

Kommunfullmäktige i Jönköpings kommun beslutade i november 2004 om kommunövergripande riktlinjer för intern kontroll med tillhörande tillämpningsanvisningar. Dessa riktlinjer antogs då det saknades ett samlat system för intern kontroll inom Jönköpings kommun. Enligt beslutet skulle den systematiserade interna kontrollen påbörjas fr.o.m. 2005 och genomföras successivt i den takt nämnderna har resurser att utveckla den. Nedan följer utdrag ur fastställda riktlinjer och tillämpningsanvisningar. Reglementet i sin helhet finns i bilagor till denna revisionsrapport.

Riktlinjerna (se bilaga 1) fastställer syftet med intern kontroll, vilket överensstämmer med den definition som anges under avsnitt 2.1. Vidare behandlar riktlinjerna organisationen kring intern kontroll. Det anges att det är Kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar att tillse att det finns en intern kontrollfunktion inom kommunen samt att tillse att denna utvecklas utifrån kommunens behov. Det ska finnas förvaltningsövergripande anvisningar och regler och i de fall förbättringar behövs ska beslut om sådana fattas.

Riktlinjerna fastställer vidare vilket ansvar som gäller för nämnderna, förvaltningscheferna, verksamhetsansvariga och övriga anställda. Nämnderna ska tillse att kommunens riktlinjer för intern kontroll efterlevs inom nämndens ansvarsområde. Det är sedan förvaltningschefen eller motsvarande som ansvarar för att konkreta regler och anvisningar är utformade så att en god intern kontroll kan upprätthållas. Det är förvaltningschefen som ska leda arbetet med att åstadkomma och upprätthålla en god intern kontroll. Verksamhetsansvariga är skyldiga att följa antagna regler och anvisningar samt att informera övriga anställda om reglernas och anvisningarnas innebörd. Övriga anställda ska följa antagna regler och anvisningar i sin arbetsutövning och omedelbart rapportera brister i den interna kontrollen till närmast överordnad eller den person nämnden utsett.

Nästa avsnitt i riktlinjerna handlar om uppföljning av intern kontroll. Det är varje nämnds skyldighet att styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom nämndens verksamhetsområde. Som grund för planering, prioritering och uppföljning bör risk- och väsentlighetsanalyser göras i den takt och omfattning som nämnden finner lämplig. Nämnderna ska varje år fastställa en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen. Resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen ska med utgångspunkt från antagen plan rapporteras till nämnden i den omfattning som fastställs i intern kontrollplanen. Varje nämnd ska rapportera resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen i sin årliga verksamhetsberättelse.

Till fastställda riktlinjer finns tillämpningsanvisningar som ger en kommentar/förklaring till varje paragraf i riktlinjerna (se bilaga 2).

3. Styrelsens och nämndernas arbete med intern kontroll

3.1 Kommunstyrelsen

Ett av syftena med denna granskning var att undersöka om Kommunstyrelsen har tillfredsställande uppsikt över nämndernas interna kontroll. Enligt gällande riktlinjer och tillämpningsanvisningar är det Kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I det ansvaret ligger att tillse att det finns en intern kontrollfunktion inom kommunen. Med detta avses enligt uppgift inte en bemannad funktion utan att tillse att internkontrollrutiner finns och att beslut om förbättringar fattas vid behov.

Enligt uppgift ska det årligen ske ett erfarenhetsutbyte med samtliga intern kontrollansvariga på resp. förvaltning. Det är Stadskontorets ekonomiavdelning som är sammankallande till dessa möten som endast ses som ett erfarenhetsutbyte där det förs enkla minnesanteckningar. Dessa erfarenhetsutbyten utgör enligt uppgift ett led i Kommunstyrelsens uppsiktsansvar gällande den interna kontrollen.

Kommentarer:

Kommunstyrelsen kan med fördel göra en mer strukturerad och samlad bedömning av årets intern kontrollarbete. En sådan bedömning skulle tydliggöra tillståndet totalt sett i kommunen sett utifrån det intern kontrollarbete som utförts av nämnderna. Den samlade bedömningen bör innehålla noterade brister samt vilka åtgärder som eventuellt vidtagits. För att nämnderna på ett effektivt sätt ska kunna utveckla sina rutiner för intern kontrollarbetet bör Kommunstyrelsen ha en återkoppling till nämnderna över utfört arbete.

3.2 Tekniska nämnden

Vid Tekniska nämnden finns det en tydlig struktur kring arbetet med intern kontroll. Det finns fastställda dokument som beskriver beslutsnivå och uppgiftsfördelning avseende intern kontrollarbetet. Det är förvaltningschef tillsammans med ekonomichef som har det övergripande ansvaret för intern kontroll. Utöver detta finns det på förvaltningen en ekonom som har intern kontroll som sitt specialområde.

Det kommunövergripande regelverket styr arbetet gällande intern kontroll. Arbetet med att ta fram en årlig intern kontrollplan görs av en grupp som består av ekonomichef, ansvarig ekonom samt verksamhetsrepresentanter. På detta sätt får man fram förslag som täcker hela Tekniska nämndens verksamhetsområde. Samtliga förslag dokumenteras i en lista och genomgår en risk- och väsentlighetsbedömning som dokumenteras på ett överskådligt sätt. Det görs bedömning av sannolikheten att en händelse inträffar och konsekvensen som kan uppstå om händelsen inträffar. Bedömningarna följer en femgradig skala. Riskbedömningen utgår från ett dokument som övergripande fastställer Tekniska nämndens riskområden (samhällsrisk, legitimitetsrisk, produktionsrisk, styrningsrisk, förmögenhetsrisk och arbetsmiljörisk).

Nästa steg är att ledningsgruppen får ta del av ovan nämnda material och efter det görs en bedömning vilka processer/rutiner som enligt risk- och väsentlighetsbedömningen bör gå vidare till Tekniska nämnden för beslut. Tekniska nämnden tar beslut om vilka kontrollmoment som ska ingå i den årliga intern kontrollplanen (normalt ingår ca 5 moment).

För varje kontrollmoment som ska genomföras enligt intern kontrollplanen upprättas en projektplan där det bl.a. framgår vilket uppdrag det gäller, hur rapportering ska ske, vem som ska utföra uppdraget, metod och omfattning samt tidplan. Utfört arbete rapporteras sedan enligt en särskild mall som benämns kontrollrapport där det även framgår resultat och rekommendationer/förbättringsförslag. Rapportering/redovisning över utfört arbete tas upp i Tekniska nämnden i december varje år och intern kontrollplanen för nästkommande år beslutas i januari. Intern kontrollarbetet redovisas i nämndens verksamhetsberättelse.

Kommentarer:

Tekniska nämndens intern kontrollplan för 2008 och 2009 innehåller de uppgifter som fastställs i kommunens riktlinjer och tillämpningsanvisningar. Det strukturerade arbetssättet tillsammans med dokumentation enligt fastställda mallar gör att det i efterhand på ett enkelt sätt går att följa intern kontrollarbetet från början till slut. Det finns en stor kunskap kring begreppet intern kontroll hos ansvariga personer vilket har stor betydelse för det systematiserade arbetssättet.

Kontrollrapporterna bör även innehålla en slutsats/bedömning efter genomfört kontrollmoment som kopplas till den riskbedömning som gjorts till granskningsområdet. Intern kontrollarbetet kan ytterligare förstärkas om det i den samlade redovisningen i verksamhetsberättelsen även fanns en slutsats kring om den interna kontrollen anses vara tillräcklig.

Det saknas en fastställd rutin för introduktion av nyanställda över vad begreppet intern kontroll innebär.

3.3 Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämndens verksamhet är uppdelad i två förvaltningar, Stadsbyggnadskontoret och Räddningstjänsten. Förvaltningarnas arbete med intern kontroll redovisas under respektive avsnitt nedan.

3.3.1 Stadsbyggnadskontoret

Förvaltningschefen har det övergripande ansvaret för intern kontroll men har delegerat uppföljningsansvaret av den fastställda intern kontrollplanen till avdelningscheferna samt förvaltningens ekonom. Fr.o.m. 2009 har ekonomen ett övergripande uppföljningsansvar och ska fungera som en länk mellan avdelningschefer och förvaltningschef.

Det är kommunens övergripande riktlinjer som styr förvaltningens arbete med intern kontroll. En arbetsgrupp bestående av förvaltningens ekonom, nämndsekreteraren, förvaltningschefen och berörda chefer arbetar fram förvaltningens årliga intern kontrollplan. Det görs en risk- och väsentlighetsanalys utifrån ovan nämnda samråd.

Förvaltningen har tagit fram en processbeskrivning av inkommande uppdrag till Stadsbyggnadskontoret som utgör en del i intern kontrollarbetet. Det finns en mall framtagen som benämns "kontrollrapport" och som ska användas vid dokumentation av de olika kontrollmomenten som ska gås igenom enligt intern kontrollplanen. Det finns en matris (sjugradig skala) fastställd gällande risk- och väsentlighetsbedömning som bygger på en bedömning av konsekvens och sannolikhet.

Resultatet av intern kontrollarbetet redovisas för nämnden och i förvaltningens verksamhetsberättelse 2008.

Kommentarer:

Intern kontrollplanen, som är fastställd av Stadsbyggnadsnämnden, för 2008 och 2009 innehåller de uppgifter som kommunens övergripande riktlinjer fastställer. Det finns ingen dokumentation över förvaltningens arbete med framtagande av den årliga intern kontrollplanen eller utförd risk- och väsentlighetsanalys. Det saknas även dokumentation över utförda kontrollmoment (för år 2008) enligt den mall som fastställts.

Det saknas i verksamhetsberättelsen en samlad bedömning om förvaltningen anser att den interna kontrollen är tillräcklig med avseende på de kontroller som utförts under året och de ev. avvikelser som noterats.

Förvaltningen saknar en skriftligt fastställd rutin för introduktion av nyanställda gällande betydelsen av begreppet intern kontroll. Förvaltningen uppger dock att de informerar om arbetet med intern kontroll på avdelningsmöten och i fackliga samverkansgruppen.

3.3.2 Räddningstjänsten

Inom Räddningstjänsten är det förvaltningschefen som har det övergripande ansvaret för intern kontroll. Respektive sektionschef ansvarar sedan för den interna kontrollen inom sitt område. Även här är det kommunens övergripande riktlinjer som styr arbetet med intern kontroll. Den årliga intern kontrollplanen arbetas fram genom att förvaltningen tar fram förslag på lämpliga processer/rutiner som bör ingå i den årliga planen. Det genomförs en risk- och väsentlighetsanalys där processer med väsentlig påverkan på förvaltningens verksamhet prioriteras. Det är sedan Stadsbyggnadsnämnden som fastställer/beslutar om den årliga intern kontrollplanen.

Utfört arbete/uppföljning av intern kontrollplanen för 2008 redovisades i en tjänsteskrivelse till Stadsbyggnadsnämnden i mars 2009 då även beslut om intern kontrollplanen för 2009 fattades.

En önskan finns kring ett utökat samarbete inom kommunen kring intern kontrollfrågor för att uppnå en högre grad av likformighet.

Kommentarer:

Intern kontrollplanen för 2008 och 2009 innehåller båda samtliga de uppgifter som kommunens riktlinjer fastställer. Arbetet med framtagandet av den årliga intern kontrollplanen utgår från muntliga diskussioner kring viktiga processer/rutiner. Det finns ingen dokumentation över utfört arbete/gjorda stickprov av de olika fastställda rutinerna/processerna i intern kontrollplanen.

Det saknas i verksamhetsberättelsen en samlad bedömning om förvaltningen anser att den interna kontrollen är tillräcklig med avseende på de kontroller som utförts under året och de ev. avvikelser som noterats.

Förvaltningen saknar en fastställd rutin för introduktion av nyanställda gällande betydelsen av begreppet intern kontroll.

3.4 Fritidsnämnden

Det är Fritidsnämnden som har det övergripande ansvaret för intern kontroll. Chefen för administrativa avdelningen tar i början av varje år fram ett förslag på intern kontrollplan. Förslaget behandlas först i förvaltningens ledningsgrupp innan det beslutas av Fritidsnämnden. Det sker en riskbedömning för varje kontrollmoment.

Den administrativa chefen tar vid årets slut fram en redovisning av utförd intern kontrollplan. Det är nämnden som beslutar om eventuella åtgärder utifrån gjorda iakttagelser.

Det är kommunens fastställda riktlinjer och tillämpningsanvisningar som tillämpas för intern kontrollarbetet. Nämnden har även tagit fram ett dokument som heter "Systematisk Internkontroll – Strategi för Fritid Jönköpings arbete med intern kontroll". Detta dokument innehåller kommunens riktlinjer för intern kontroll, exempel på flödesschema som ska användas för dokumentation över olika rutiner, kortfattad beskrivning av kontrollfunktioner, riskanalysens och intern kontrollplanens uppbyggnad. Enligt uppgift har nämnden efter revisionens granskning dokumenterat upp sina rutiner enligt mallen för flödesschemat.

Fritidsnämnden informerar nyanställda vid arbetsplatsintroduktionen om arbetsmiljöfrågor samt om olika rutiner som fastlagts vid berörda intern kontrollmoment.

Kommentarer:

Intern kontrollplanerna för 2008 och 2009 uppfyller innehållsmässigt de tillämpningsanvisningar som kommunen fastställt. De förslag och den riskbedömning som görs för varje process/rutin arbetas fram genom muntliga diskussioner och finns inte dokumenterade. Enligt uppgift har Fritidsnämnden hittills inte dokumenterat det utförda intern kontrollarbetet på ett systematiskt sätt. Det är därför svårt att i efterhand verifiera gjorda ställningstaganden/bedömningar av varje kontrollmoment.

Det saknas i verksamhetsberättelsen en samlad bedömning om förvaltningen anser att den interna kontrollen är tillräcklig med avseende på de kontroller som utförts under året och de ev. avvikelser som noterats.

3.5 Miljönämnden

Miljönämnden beslutar varje år om en intern kontrollplan för Miljökontoret. Beslutet har under 2008 och 2009 tagits i maj månad, men ambitionen är att beslutet om den årliga intern kontrollplanen ska tas redan i februari när bokslut och uppföljning av intern kontrollplanen föregående år har behandlats. Intern kontrollplanen arbetas fram av ledningsrådet där det bl.a. finns representanter från samtliga enheter. På detta sätt blir verksamhetens samtliga områden involverade i arbetet. De förslag och den riskbedömning som görs för varje granskningsområde kommer fram genom muntliga diskussioner.

Kommunens centrala riktlinjer och tillämpningsanvisningar ligger till grund för arbetet med intern kontroll och det finns inga förvaltningsspecifika regler kring detta arbete.

Resultatet av det utförda arbetet med intern kontrollplanen redovisas i en tjänsteskrivelse till Miljönämnden. Där beskrivs kortfattat vilka granskningsområden som kontrollerats och vad som ev. noterats vid kontrollen.

Kommentarer:

Miljökontorets intern kontrollplaner för 2008 och 2009 uppfyller de kommunövergripande tillämpningsanvisningarna gällande intern kontrollplanernas innehåll. Det saknas dock dokumentation över hur förslag till kontrollmoment och utförd riskbedömning arbetats fram.

För att uppfylla kommunens riktlinjer och tillämpningsanvisningar ska det finnas en redovisning av interna kontrollarbetet i Miljönämndens verksamhetsberättelse. Miljökontoret kan med fördel upprätta en rutin/mall för hur dokumentationen ska se ut för de olika kontrollmomenten som ingår i intern kontrollplanen.

Förvaltningen saknar en fastställd rutin för introduktion av nyanställda gällande betydelsen av begreppet intern kontroll.

3.6 Skol- och barnomsorgsnämnden

Det finns en fastställd intern kontrollplan för 2008. Enligt uppgift är det förvaltningsledningen som är ytterst ansvarig för intern kontrollarbetet och planen för 2008 arbetades fram genom att alla verksamhetsansvariga identifierade en process/kontrollmoment som bedömdes som väsentlig att ta med i intern kontrollplanen. På detta sätt involverades hela verksamheten och samtliga verksamhetsområden täcktes in. Som stöd för nämndens/förvaltningens intern kontrollarbete finns en skrivelse från ekonomienheten som anger riktlinjer för intern kontroll, förklaring av begreppet, beskrivning av kontrollkomponenterna, risk- och väsentlighetsanalys samt förslag på vad en intern kontrollplan kan innehålla.

Exempel på dokumentation över genomfört arbete enligt fastställd intern kontrollplan 2008 samt exempel på flödesschema av en rutin har granskats.

Genomfört arbete redovisas genom en rapport som är daterad i mars 2009. Varje process/kontrollmoment redovisas var för sig och det ges en kommentar till varje moment. Enligt uppgift är utförda kontrollmoment dokumenterade, dock inte på ett fastställt och enhetligt sätt.

Kommentarer:

Intern kontrollplanen för 2008 uppfyller inte samtliga de krav som ställs i de kommunövergripande tillämpningsanvisningarna. Det saknas uppgifter om genomförd riskbedömning av aktuella rutiner/moment samt uppgift om när rapportering ska ske.

I den redovisning som gjorts över utfört intern kontrollarbete 2008 noteras att samtliga moment inte är utförda och ett par kontrollmoment uppfyller inte kraven. Vid de fall där inte kraven uppfyllts har en genomgång skett med berörd enhetschef. Efter det har det gjorts en bedömning att den interna kontrollen under 2008 genomförts på ett tillfredsställande sätt. Det saknas dock en samlad bedömning om den interna kontrollen bedöms vara tillräcklig i sin omfattning.

Det saknas en formellt beslutad intern kontrollplan för Skol- och barnomsorgsnämnden för år 2009 som uppfyller de krav som ställs i det kommunövergripande regelverket. Enligt uppgift har nämnden för 2009 fokuserat på de förbättringsområden som Skolverket kom fram till vid en granskning under 2008. De två stora huvudområdena är ökad trygghet och måluppfyllelse (uppföljning av pedagogiska resultat). Trygghetsfrågan har följts upp genom ett antal enkäter till barn i förskoleklass och elever och grundskolan. Syftet är att ge skolorna ett underlag till arbetet med att förbättra barnens/elevernas trygghet i skolan. I en skrivelse från Skol- och barnomsorgsförvaltningen, daterad 091013, fastställs att målet är att i januari 2010 ska

ingen elev i Jönköpings kommuns skolor uppleva sig otrygg med någon vuxen på skolan. Kravet på att kunna följa bedömningen av pedagogiska resultat per ämne och rektorsenhet/skola fungerar mycket bättre nu då samtliga skolor använder en fastställd excelmall för dokumentationen. Det finns ambitioner och önskemål om att det ska införas ett IT-system för denna dokumentation i framtiden. På detta sätt kan varje rektor få en uppfattning om hur många elever som inte bedöms klara uppsatta målsättningar och där åtgärder måste vidtas. De områden som beskrivs ovan är mycket viktiga och betydelsefulla för Skol- och barnomsorgsnämndens övergripande måluppfyllelse och kan med fördel ingå i en intern kontrollplan och där kan olika kontrollmoment identifieras och riskbedömas.

Skol- och barnomsorgsnämnden kan förstärka sitt intern kontrollarbete genom att införa ett mer systematiserat och strukturerat arbetssätt gällande upprättande av intern kontrollplanen. Det bör införas rutiner för enhetlig dokumentation av utfört arbete, dokumenterad risk- och väsentlighetsbedömning samt en mer utförlig redovisning av utfört intern kontrollarbete i verksamhetsberättelsen.

3.7 Kulturnämnden

Kulturnämnden har det övergripande ansvaret för intern kontroll. Genomförandeprocessen har delegerats till tre ansvariga chefer; kulturchef, chef allmänkultur samt kontorschef. Enligt uppgift är det de kommunövergripande riktlinjerna med tillhörande tillämpningsanvisningar tillsammans med dokumentet "Intern kontroll inom Kulturnämnden", beslutat av Kulturnämnden 2003, som styr arbetet.

Den årliga intern kontrollplanen beslutas i Kulturnämnden och innehåller samma processer/rutiner och kontrollmoment varje år. De processer/rutiner som kontrolleras bygger på det dokument som Kulturnämnden beslutade om 2003 (se ovan).

I uppföljningen av intern kontroll inom Kulturnämnden 2008 anges att den interna kontrollen i sak bedöms ha fungerat under 2008. Det finns dock inga mer utförliga kommentarer kopplade till de avvikelser som noterats för vissa av kontrollmomenten som granskats.

Kommentarer:

Intern kontrollplanen uppfyller inte samtliga de krav som ställs i de kommunövergripande tillämpningsanvisningarna. Det saknas uppgifter om genomförd riskbedömning av aktuella rutiner/moment samt uppgift om när rapportering ska ske.

Det noteras att det inte finns någon fastställd intern kontrollplan för 2008 och att det inte gjordes någon skriftlig uppföljning av intern kontrollplanen 2007. I samband med uppföljningen av intern kontrollplanen görs en riskbedömning för varje process/rutin där det noterats en avvikelse. Riskbedömningen utgörs av en bedömning av konsekvens och risk för upprepning.

Uppföljningen av intern kontrollplanen rapporteras och beslutas i Kulturnämnden. Det saknas dock en redogörelse över resultatet i nämndens verksamhetsberättelse.

Förvaltningen saknar en fastställd rutin för introduktion av nyanställda gällande betydelsen av begreppet intern kontroll.

3.8 Socialnämnden

Det yttersta ansvaret för intern kontroll ligger på Socialnämnden. Det praktiska arbetet med att organisera arbetet av uppföljningar utifrån fastställd intern kontrollplan ansvarar förvaltningsledningen för. Inom socialtjänsten finns en ledningsgrupp bestående av socialdirektör, bitr. socialdirektör, personalchef, OU-chef samt de olika funktionscheferna. Övriga chefer på olika nivåer i organisationen ansvarar för att de anställda arbetar i enlighet med uppställda mål och att de arbetsmetoder som används bidrar till en god intern kontroll.

Den årliga intern kontrollplanen arbetas fram av ekonomgruppen under ledning av bitr. socialdirektör. Ansvar för att sammanställa planen och uppföljningen i verksamhetsberättelsen har ekonomen på centrala staben inom förvaltningen. Det löpande arbetet med intern kontroll rapporteras till bitr. socialdirektör som i sin tur sköter rapporteringen till Socialnämnden.

Det är ytterst de kommunövergripande riktlinjerna som styr Socialtjänstens arbete med intern kontroll. Förvaltningen har även i sin ekonomihandbok tagit upp arbetet med intern kontroll. Här görs en beskrivning av vad intern kontroll innebär, vilka riktlinjer det finns för årliga intern kontrollplaner, risk- och väsentlighetsanalysen olika delar m.m.

Enligt uppgift har det inom Socialtjänsten, de senaste åren, skett en utveckling inom flera områden för att stärka den interna kontrollen. Åtgärder utöver de som finns med i den årliga intern kontrollplanen har vidtagits. Bland annat har ett integrerat ledningssystem för Socialtjänsten införts, brukar- och medarbetarenkäter återkommer löpande, förvaltningen har utarbetat servicegarantier inom olika verksamhetsområden, implementering av händelse/avvikelsesystem, principer för kvalitetsuppföljning har utarbetats m.m.

Kommentarer:

Intern kontrollplanerna för 2008 och 2009 uppfyller samtliga krav gällande innehåll som fastställs i kommunens tillämpningsanvisningar.

Socialtjänsten har flera olika introduktionsprogram för nya medarbetare inom organisationen. Det saknas dock ett avsnitt av vad begreppet intern kontroll betyder enligt kommunens tillämpningsanvisningar.

Arbetet med framtagandet av den årliga intern kontrollplanen, risk- och väsentlighetsbedömningen samt utförandet av de olika kontrollmomenten i intern kontrollplanen kan dokumenteras på ett mer enhetligt och systematiserat sätt så det i efterhand på ett enkelt och överskådligt sätt kan verifieras vad som gjorts.

I verksamhetsberättelsen finns ett avsnitt gällande intern kontroll där förvaltningen på ett föredömligt sätt beskriver vad begreppet innebär, vilka granskningsområden som kontrollerats under året och vilka förslag till åtgärder som bedöms lämpliga utifrån gjorda iakttagelser. Det som ytterligare skulle stärka förvaltningens redovisning av intern kontroll är en samlad bedömning/kommentar kring om den interna kontrollen bedöms vara tillräcklig utifrån genomförda kontroller och resultatet av dessa.

3.9 Stadskontoret

På Stadskontoret finns en ansvarig ekonom utsedd som leder arbetet med intern kontroll. Arbetet styrs av det kommunövergripande regelverket. Det finns även ett dokument som heter "Intern kontroll = verksamhetsutveckling" som behandlar syfte och mål med intern kontroll samt den risk- och väsentlighetsmatris som ska användas.

Den årliga intern kontrollplanen arbetas fram av den ansvariga ekonomen tillsammans med de olika avdelningscheferna. I denna grupp tas olika förslag på granskningsområden fram där de olika avdelningarna sedan gör en risk- och väsentlighetsanalys för de olika förslagen. Efter detta arbetsmoment presenteras några förslag från varje avdelning för ledningsgruppen och ett förslag ges sedan till Kommunstyrelsen som beslutar om den årliga intern kontrollplanen. Den årliga intern kontrollplanen för 2008 och 2009 har beslutats av Kommunstyrelsen i oktober 2008 resp. maj 2009.

De olika granskningsområdena ska dokumenteras enligt en särskild mall "Rapportering Intern kontroll STK". Avvikelse av större vikt ska löpande rapporteras till stadsdirektören och nämnden.

I Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse finns ett avsnitt där Stadskontorets intern kontrollarbete beskrivs utifrån de fastställda granskningsområdena.

Kommentarer:

Intern kontrollplanerna för 2008 och 2009 innehåller båda de uppgifter som fastställs i de kommunövergripande tillämpningsanvisningarna. De årliga intern kontrollplanerna kan med fördel beslutas tidigare på året för att arbetet på bästa sätt ska kunna utföras löpande under året.

Förvaltningens fastställda dokument för arbetsplatsintroduktion saknar en genomgång av betydelsen av begreppet intern kontroll.

De dokument som granskats över utförda granskningsområden 2008 visar på att det finns förbättringsmöjligheter kring dokumentationen. Det kan på ett tydligare sätt beskrivas vad som utförts, vilken metod som använts, eventuella avvikelser och vilken slutlig bedömning som gjorts.

Den redovisning som görs av intern kontrollarbetet i verksamhetsberättelsen kan ytterligare förstärkas genom att det görs en samlad bedömning över om den interna kontrollen inom Stadskontoret anses vara tillräcklig.

4. **Analys / Slutsats**

Jönköpings kommun fastställde i slutet av 2004 kommunövergripande riktlinjer och tillämpningsanvisningar för arbetet med intern kontroll. Bakgrunden till detta var att kommunrevisionen konstaterat att det saknades ett samlat system för intern kontroll inom kommunen.

Denna granskning ger oss en bild av vilket genomslag dessa riktlinjer och tillämpningsanvisningar fått i organisationen och hur följsamheten till dessa är. Det kan konstateras att intern kontrollfrågor har fått ett ökat fokus och att de flesta nämnder/förvaltningar lägger ner mycket tid och arbete för att uppfylla villkoren i fastställda regelverk.

För att ytterligare utveckla och stärka kommunens arbete med intern kontroll ges följande kommentarer och bedömningar:

- Kommunstyrelsens uppsiktsansvar kring den interna kontrollen bör på ett tydligare sätt innefatta en samlad bedömning över nämndernas intern kontrollarbete samt en slutsats kring om den interna kontrollen inom Jönköpings kommun bedöms vara tillräcklig utifrån genomförda insatser. Det bör tydligt framgå vilka åtgärder som bedöms vara lämpliga att vidta utifrån noterade avvikelser.
- För att säkerställa en god intern kontroll inom nämnderna är det av vikt att Kommunstyrelsen på ett tydligt sätt leder arbetet kring intern kontroll för att säkerställa följsamheten kring fastställt regelverk.
- Det vore önskvärt om det på ett tydligt sätt fanns en koppling mellan nämndernas övergripande mål och intern kontrollplanen för att tydliggöra väsentliga risk- och kontrollområden. Merparten av nämndernas intern kontrollplaner innehåller en riskbedömning för varje process/rutin som ska kontrolleras. Det saknas dock i de flesta fall en dokumentation, hur dessa riskbedömningar arbetats fram och vad som därmed ligger till grund för de olika granskningsområden som valts ut. Då denna del av arbetet inte är dokumenterad är det svårt att i efterhand utläsa grunden till de olika granskningsområdena. Hos flera nämnder/förvaltningar förekommer samma kontrollmoment både 2008 och 2009 och det vore önskvärt om systematiken kring utvalda granskningsområden blev tydligare.
- Det bör i högre grad ske en systematiserad dokumentation över genomförandet av de olika kontrollmomenten som fastställts i den årliga intern kontrollplanen. Det är viktigt att det på ett överskådligt och tydligt sätt går att verifiera vad som granskats, hur det genomförts, ev. iakttagelser samt vilken bedömning som gjorts.
- Samtliga förvaltningar bör införa en rutin som säkerställer att introduktionen av nyanställd personal innefattar ett avsnitt där begreppet och arbetet med intern kontroll ingår.

- Det bör säkerställas att samtliga nämnder/förvaltningar redovisar resultatet av uppföljningen av intern kontroll i sin verksamhetsberättelse. Redovisningen av utfört arbete bör på ett tydligare sätt innehålla ett ställningstagande och en bedömning om den interna kontrollen är tillräcklig. Förslag på åtgärder kan med fördel finnas med i redovisningen av intern kontrollarbetet. Det är även viktigt att nämnden gör en bedömning av konsekvensen för verksamheten vid eventuella brister i kontrollerade rutiner/processer. En koppling till gjord riskbedömning är önskvärd.
- Det kan med fördel bildas ett forum där ansvariga personer från resp. förvaltning löpande träffas för att sprida goda exempel samt säkerställa en likformighet kring arbetssätt och dokumentation av intern kontrollarbetet. Kommunstyrelsen bör vara aktiv i detta forum för att markera betydelsen av intern kontrollarbetet.
- Vissa granskningsområden som är av kommunövergripande karaktär (ex. attestrutiner, följsamhet kring avtal m.fl.) kan med fördel genomföras av samtliga nämnder/förvaltningar under samma år. På detta sätt får Kommunstyrelsen en helhetsbild av ett specifikt riskområde vilket ger möjlighet till jämförelser samt spridning av goda exempel.

Jönköping den 2 december 2009

Ulrika Stränge

INTERN KONTROLL - RIKTLINJER

§1 Syfte med intern kontroll

Dessa riktlinjer syftar till att säkerställa att styrelser och nämnder upprätthåller en tillfredställande intern kontroll, d.v.s de ska med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande mål uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer

Organisation av intern kontroll

§2 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en intern kontrollfunktion finns inom kommunen samt tillse att denna utvecklas utifrån kommunens behov. Därvid ska förvaltningsövergripande anvisningar och regler finnas och i de fall förbättringar behövs ska beslut om sådana fattas.

§3 Nämnderna

Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden har därvid att tillse att kommunens riktlinjer för intern kontroll efterlevs inom nämndens ansvarsområde.

§4 Förvaltningschefen

Inom nämnds verksamhetsområde ansvarar förvaltningschef eller motsvarande för att konkreta regler och anvisningar är utformade så att en god intern kontroll kan upprätthållas. I detta ansvar ligger att förvaltningschefen ska leda arbetet med att åstadkomma och upprätthålla en god intern kontroll.

§5 Verksamhetsansvariga

De verksamhetsansvariga cheferna på olika nivåer i organisationen är skyldiga att följa antagna regler och anvisningar samt ska informera övriga anställda om reglernas och anvisningarnas innebörd. Vidare har de att verka för att de anställda arbetar i enlighet med uppställda mål och att de arbetsmetoder som används bidrar till en god intern kontroll.

Brister i den interna kontrollen ska omedelbart rapporteras till närmast överordnad eller den som nämnden utsett.

§6 Övriga anställda

Övriga anställda är skyldiga att följa antagna regler och anvisningar i sin arbetsutövning.

Brister i den interna kontrollen ska omedelbart rapporteras till närmast överordnad eller den nämnden utsett.

Uppföljning av intern kontroll

§7 Styrning och uppföljning av intern kontroll

Varje nämnd har en skyldighet att styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom nämndens verksamhetsområde.

Som grund för planering, prioritering och uppföljning av internkontrollarbetet bör risk- och väsentlighetsanalyser göras i den takt och omfattning nämnden finner lämplig.

§8 Intern kontrollplan

Nämnderna ska varje år fastställa en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen.

§9 Uppföljning av intern kontrollplan

Resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen ska, med utgångspunkt från antagen plan rapporteras till nämnden i den omfattning som fastställts i internkontrollplanen.

§10 Nämndens rapportskyldighet

Varje nämnd ska i sin verksamhetsberättelse rapportera resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen.

INTERN KONTROLL - TILLÄMPNINGSANVISNINGAR

1 Syfte med intern kontroll

Kommentar:

Begreppet **rimlig grad av säkerhet** innebär att styrelser och nämnder vid utformningen av rutiner ska göra en avvägning mellan kontrollkostnad och kontrollnytta. Vid bedömning av kontrollnytta ska inte endast ekonomiska faktorer vägas in, utan även vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten hos olika intressenter.

Målet **ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet** innebär bl.a. att ha kontroll över ekonomi, prestationer och kvalitet samt att säkerställa att fattade beslut verkställs och följs upp i förhållande till fastställda mål.

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

Målet **efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.** innefattar lagstiftning, såväl som kommunens interna regelverk samt ingångna avtal med olika parter.

Organisation av intern kontroll

2 Kommunstyrelsen

Kommentar:

Kommunstyrelsen har enligt Kommunallagen (KL) 6:1 och 6:3 ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Denna uppsikt innebär en rätt att föra påpekanden samt lämna råd och anvisningar till nämnderna.

3 Nämnderna

Kommentar:

Nämndernas ansvar för den interna kontrollen anges i KL 6:7. I nämndens ansvar ligger att utifrån riktlinjerna för den interna kontrollen i kommunen vid behov utfärda regler och anvisningar för den egna interna kontrollens organisation, utformning och funktion.

Varje nämnd ska ha en fastställd rutin för introduktion av nyanställda om vad intern kontroll innebär.

4 Förvaltningschefen

Kommentar:

Förvaltningschefen eller motsvarande svarar för att löpande rapportera till nämnden samt årligen ge en samlad bedömning om hur den interna kontrollen fungerar. Allvarligare avvikelser/oegentligheter rapporteras omedelbart till nämnden.

5-6 Verksamhetsansvariga och övriga anställda

Kommentar:

Avsikten med den interna kontrollen är att eventuella tveksamheter eller direkta felaktigheter ska kunna förebyggas.

Syftet med den omedelbara rapporteringen är att man inom förvaltningen omgående ska kunna vidta åtgärder för att komma tillrätta med fel och brister som har uppmärksammats. Väsentliga fel och brister som noteras ska omedelbart bli föremål för utredning och dokumenteras.

Uppföljning av intern kontroll

7 Styrning och uppföljning av intern kontroll

Kommentar:

Nämnden ska inom sin organisation tydliggöra ansvaret för den interna kontrollen och innebörden av denna. Nämnden ska också planera och prioritera arbetet med utveckling av rutiner för att stärka den interna kontrollen.

8 Intern kontrollplan

Kommentar:

Internkontrollplanen bör innehålla:

- Vilka rutiner samt vilka kontrollmoment som ska följas upp.
- Genomförd riskbedömning av dessa rutiner/moment
- Omfattningen på uppföljningen (t.ex. stickprovskontroll, månadsvis, årsvis)
- Vem som ansvarar för att utföra uppföljningen.
- Hur uppföljningen ska rapporteras (till vem och när)

9 Uppföljning av intern kontrollplan

Kommentar:

Genomförd uppföljning rapporteras till nämnden. Utifrån avlämnad rapport ska nämnden vid behov besluta om förbättringsåtgärder.

Kommunstyrelsen i Jönköpings kommun

551 89 JÖNKÖPING

Övergripande granskning av intern kontroll

Ernst & Young har på uppdrag av revisorerna i Jönköpings kommun genomfört en övergripande granskning av intern kontroll.

Denna granskning ger oss en bild av vilket genomslag de kommunövergripande riktlinjerna och tillämpningsanvisningarna fått i organisationen och hur följsamheten till dessa är. Det kan konstateras att intern kontrollfrågor har fått ett ökat fokus och att de flesta nämnder/ förvaltningar lägger ner mycket tid och arbete för att uppfylla villkoren i fastställt regelverk.

Följande rekommendationer till fortsatt utveckling och förstärkning av intern kontrollarbetet lämnas:

- Kommunstyrelsens uppsiktsansvar kring den interna kontrollen bör på ett tydligare sätt innefatta en samlad bedömning över nämndernas intern kontrollarbete samt en slutsats kring om den interna kontrollen inom Jönköpings kommun bedöms vara tillräcklig utifrån genomförda insatser. Det bör tydligt framgå vilka åtgärder som bedöms vara lämpliga att vidta utifrån noterade avvikelser.
- För att säkerställa en god intern kontroll inom nämnderna är det av vikt att Kommunstyrelsen på ett tydligt sätt leder arbetet kring intern kontroll för att säkerställa följsamheten kring fastställt regelverk.
- Det vore önskvärt om det på ett tydligt sätt fanns en koppling mellan nämndernas övergripande mål och intern kontrollplanen för att tydliggöra väsentliga risk- och kontrollområden. Hos flera nämnder/förvaltningar förekommer samma kontrollmoment både 2008 och 2009 och det vore önskvärt om systematiken kring utvalda granskningsområden blev tydligare.
- Det bör i högre grad ske en systematiserad dokumentation över genomförandet av de olika kontrollmomenten som fastställts i den årliga intern kontrollplanen.
- Samtliga förvaltningar bör införa en rutin som säkerställer att introduktionen av nyanställd personal innefattar ett avsnitt där begreppet och arbetet med intern kontroll ingår.

- Det bör säkerställas att samtliga nämnder/förvaltningar redovisar resultatet av uppföljningen av intern kontroll i sin verksamhetsberättelse. Redovisningen av utfört arbete bör på ett tydligare sätt innehålla ett ställningstagande och en bedömning om den interna kontrollen är tillräcklig.
- Det kan med fördel bildas ett forum där ansvariga personer från resp. förvaltning löpande träffas för att sprida goda exempel samt säkerställa en likformighet kring arbetssätt och dokumentation av intern kontrollarbetet. Kommunstyrelsen bör vara aktiv i detta forum för att markera betydelsen av intern kontrollarbetet.

Kommunrevisionen önskar erhålla kommunstyrelsens svar på rapporten senast den 19 mars 2010.

Jönköping den 16 december 2009



Sven Ebbesson
Ordförande



Torgil Danielsson
2:e vice ordförande

