

Revisionsrapport

Granskning av ekonomisk styrning och kontroll

Enköping kommun

*Anders Hägg
Jenny Nyholm
Charlotta Franklin*

December 2016

Innehåll

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte och revisionsfråga.....	3
1.2.1.	Kontrollmål.....	3
1.3.	Avgränsning och metod.....	3
2.	Organisation och ansvar	5
2.1.	Utformande av riktlinjer	5
3.	Granskningsresultat	6
3.1.	Styrdokument inom ekonomisk styrning och kontroll	6
3.2.	Relevans, aktualitet och tydlighet	7
3.2.1.	Verifiering	7
3.3.	Kännedom och tillämpning i verksamheten	8
3.3.1.	Reglementen etc. är kända	8
3.3.2.	Reglementen etc. tillämpas.....	9
4.	Revisionell bedömning.....	10
4.1.	Avstämning mot kontrollmål	10
4.2.	Svar på revisionsfrågan	11
4.3.	Rekommendationer.....	12

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomför PwC en granskning av ekonomisk styrning och kontroll. Granskningen syftar till att besvara om Kommunstyrelsen har utformat regler, riktlinjer eller policydokument för väsentliga processer och rutiner inom området ekonomistyrning och kontroll i syfte att säkerställa en tillräcklig intern kontroll och ändamålsenlig ekonomisk styrning.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att Kommunstyrelsen i Enköpings kommun inte i tillräcklig utsträckning tydliggjort regler, riktlinjer eller policydokument för väsentliga processer och rutiner inom området ekonomistyrning och kontroll.

Bedömningen baseras på att det saknas dokumenterade kommunövergripande ekonomistyrningsregler i Enköpings kommun. Avsaknad av gemensamma ekonomistyrningsregler kan innebära risker för att styrningen mot fastställda ekonomiska mål tappar i effektivitet. Kommunen har även de senaste åren haft en svag måluppfyllelse kopplat till de finansiella målen. Reglementen, riktlinjer och policydokument finns dock i syfte att säkerställa en intern kontroll och ändamålsenlig ekonomisk styrning inom vissa områden. De dokumenterade riktlinjer, rutiner och policys som finns bedöms i huvudsak väl formulerade, relevanta, tydliga och kända av verksamheten. Ett antal behöver dock revideras och uppdateras för att vara fullt ut aktuella och tillämpbara.

Utifrån granskningens resultat och bedömning lämnas kommunstyrelsen följande rekommendationer:

- Fastställa övergripande ekonomistyrningsregler. Ekonomistyrningsreglerna bör baseras på en analys och diskussion i Kommunstyrelsen kring vilka områden som bör inkluderas för att säkerställa en effektiv ekonomistyrning.
- Säkra en rutin för informationsspridning då styrdokument tillkommer, revideras eller avlägsnas.
- Säkerställa att kommunens övergripande rutiner och styrdokument finns lättillgängliga för verksamheten för att säkra tillämpning.
- Säkerställa att reglementen, policys och riktlinjer är aktuella och fullt tillämpningsbara för verksamheten. Styrdokument som inte reviderats inom de uttryckta fem till sju åren signalerar in-aktualitet och riskerar att ej tillämpas.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun har PwC utfört en granskning av rutinerna bakom kommunens ekonomiska styrning och kontroll.

I Enköpings kommun finns ett antal reglementen, riktlinjer, policydokument med mera avseende området ekonomisk styrning och kontroll. Syftet med dessa dokument är att säkerställa en tillräcklig intern kontroll och en ändamålsenlig styrning. Det är viktigt att dessa dokument är relevanta, tydliga och kända. Det är även givetvis av vikt att de tillämpas.

Revisionens utgångspunkt för granskningen har varit att en väl fungerande ekonomisk styrning av kommunens verksamheter bör stödjas av fastställda och gemensamma ekonomistyrningsregler. Dessa regler bör tjäna som ett golv för hela organisationen. Vid behov kan reglerna förtydligas/kompletteras av respektive nämnd.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har Kommunstyrelsen utformat regler, riktlinjer eller policydokument för väsentliga processer och rutiner inom området ekonomistyrning och kontroll i syfte att säkerställa en tillräcklig intern kontroll och ändamålsenlig ekonomisk styrning?*

1.2.1. Kontrollmål

Granskningen genomförs utifrån följande uppställda kontrollmål:

- Det finns dokumenterade reglementen, riktlinjer, policys för väsentliga rutiner inom området ekonomisk styrning och kontroll.
- Reglementen, riktlinjer och policys är relevanta.
- Reglementen, riktlinjer och policys aktuella.
- Reglementen, riktlinjer och policys är tydliga.
- Reglementen, riktlinjer och policys är kända.
- Reglementen, riktlinjer och policys är tillämpade.

1.3. Avgränsning och metod

Granskningen är avgränsad till Kommunstyrelsens arbete med kommunens övergripande riktlinjer. Granskningen sker dels genom kartläggning av vilka reglementen, riktlinjer, policys som finns inom aktuellt område. Verifiering sker av ett antal styrdokument. Vidare genomförs intervjuer med chefer, ekonomer och controllers på kommunens förvaltningar för att fånga upp synpunkter kring kontrollmål två till sex.

Intervjuer och-/eller mailkontakt har förts med följande tjänstemän:

- Ekonomichef, Kommunledningskontoret
- Redovisningschef, Kommunledningskontoret
- Tf förvaltningschef, Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Administrativ chef, Utbildningsförvaltningen
- Administrativ chef, Vård- och omsorgsförvaltningen
- Utvecklings- och stabschef, Upplevelseförvaltningen
- Förvaltningsekonomer

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

2. Organisation och ansvar

Enköpings kommuns väsentliga reglementen, riktlinjer och policys hanteras inom kommunledningskontoret, vilket är uppdelat i fem avdelningar; Ekonomi, Human Resources (HR), Kansli, Kommunikation och Utveckling. Ekonomiavdelningen ansvarar för en stor del av de reglementen som omfattas av denna granskning.

2.1. Utformande av riktlinjer

När en riktlinje eller ett reglemente behöver upprättas eller revideras utses ansvarig inom kommunledningskontoret, oftast inom förvaltningens ledningsgrupp, vilken driver frågan tillsammans med berörda. Som exempel skulle en riktlinje kring attestrutiner lyftas till dagordningen för ekonomgruppen bestående av alla förvaltningsekonomer från kommunens sju förvaltningar. Efter behandling författar ansvarig ett dokument, vilket sedan behandlas i kommunledningskontorets ledningsgrupp, alternativt i så kallad ekonomgrupp bestående av kommunens förvaltningsekonomer. Därefter går riktlinjen vidare till Kommunstyrelsens arbetsutskott och till Kommunstyrelsen, och eventuellt därefter till Kommunfullmäktige. Om det är ett helt nytt dokument tas det alltid i ekonomgruppen för informationsspridning för att därefter publiceras på intranätet. Även vid uppdateringar eller revideringar av befintliga riktlinjer ska detta publiceras på intranätet.

Vid intervjuer har framkommit att det finns en önskan inom förvaltningarna att vara mer delaktiga i samband med utformande eller revidering av styrdokument, exempelvis genom remissrundor.

3. Granskningsresultat

3.1. *Styrdokument inom ekonomisk styrning och kontroll*

Inom ramen för granskningen har vi tillhandahållit de reglementen, riktlinjer, policydokument och rutiner inom området ekonomisk styrning och kontroll som kommunen har tagit fram. Syftet med dessa styrdokument är att säkerställa en tillräcklig intern kontroll och en ändamålsenlig styrning.

Dokument	Antaget/daterat
Attestreglemente	KF, 2012-02-14
Anvisningar för delårsrapporter 2016	2016-04-08
Arbetsmodell för lokalresursplanering	2011-09-28
Finanspolicy	KF, 2016-02-08
Handbok Agresso för Self-service	2015-12-01
Handbok för intern kontroll	Uppdaterad 2010-03-23
Instruktion ÅR och bokslut 2015 nämnder	2015-10-30
Policy för valfrihet, mångfald och konkurrens	2007-11-07, KSAU.
Reglemente för intern kontroll	KS, 2010/93, KF, 2010
Reglemente för representation	KS, 2014-08-26
Riktlinje för direktupphandling	KS, 2015-03-24
Riktlinjer för ekonomiskt bistånd	KF, 2010-02-22
Riktlinjer för investeringar	KF, 2014-10-21
Riktlinjer för sociala investeringar	2015-11-05, KS 2016/85
Riktlinjer mot korrupktion	KF, 2012-05-08
Styrdokument för lokalförsörjning och användning	2011-09-28
Tidplan for styrning och uppföljning 2017	2016-09-01
<i>Förslag: Övergripande verksamhetsplan med budget 2017</i>	
<i>Förslag: Reglemente för intern styrning och kontroll</i>	

Det nya förslaget till reglemente för intern styrning och kontroll författades i december 2015. Enligt uppgift ska det nya reglementet antas under innevarande år med mål att gälla från och med 2017. När det nya reglementet är antaget ska även en reviderad handbok för intern kontroll tas fram inom kommunledningskontoret, detta i samråd med representanter från övriga nämnder.

I dagsläget finns det ingen erkänd definition av skillnader mellan indelningarna (reglemente, riktlinje eller policy), vilket i intervjuer har efterfrågats av förvaltningarnas representanter. Enligt uppgift arbetar kommunjuristen med en konkretisering av skillnaderna för de olika benämningarna.

Iakttagelser

Enköping kommun saknar i dagsläget övergripande riktlinjer och reglementen för kommunens ekonomistyrning. Däremot finns en del riktlinjer och styrdokument upprättade för vissa områden, såsom investeringar, direktupphandling, representation etc. Vi noterar att kommunen inte har upprättat någon policy för inköp/upphandling.

Avsaknad av gemensamma ekonomistyrningsregler kan innebära risker för att styrningen mot fastställda ekonomiska mål tappar i effektivitet. Kommunen har även de senaste åren haft en svag måluppfyllelse kopplat till de finansiella målen. Vår uppfattning är att tydliga regler och klar ansvarsfördelning på ett positivt sätt bidrar till en god ekonomistyrning. Exempel på områden som brukar omfattas av övergripande regler är frekvens för ekonomiuppföljning i styrelse och nämnder, ansvar för att vidta åtgärder vid befarade avvikelser, former för upprättande och godkännande av åtgärdsplaner, hantering av volymförändringar samt över- och underskott etc.

Vid intervjuer har framkommit att ett fåtal förvaltningsekonomer anser det vara problematiskt och bidragande till oklarheter i kommunens ekonomistyrning att det saknas övergripande riktlinjer. De intervjuade saknar en sammanhållen bild över ansvarsfördelningen i ekonomistyrningen och efterfrågar en dokumenterad övergripande beskrivning av rådande ekonomistyrningsprinciper. Vidare framkommer att de intervjuade upplever att anvisningarna till detaljbudget behöver kompletteras med övergripande instruktioner och detaljer.

3.2. Relevans, aktualitet och tydlighet

De reglementen, riktlinjer och policys som tillhandahållits inom ramen för granskningen upplevs av de intervjuade som relevanta för verksamheten och dess behov. Vid intervjuer anger flera representanter att de använder en stor del av styrdokumentens regelbundet i sin verksamhet.

Kommunstyrelsen och kommunledningskontoret uppger att de har som målsättning att revidera kommunens väsentliga reglementen, riktlinjer och policys vart femte till sjunde år. Detta tidsspänn finns enligt uppgift från ekonomichef för att upprätthålla en samsyn för styrdokumentens innebörd inom kommunen. Som framgår av avsnitt 3.1, finns ett flertal styrdokument vilka inte reviderats inom den angivna tidsperioden. Vid intervjuer framkommer att detta leda till att verksamheter förbiser det berörda styrdokumentet och fortsätter leta, då ett flera år gammalt dokument signalerar in-aktualitet.

Styrdokumentet upplevs generellt tydliga, framförallt attestreglementet till vilket nämndernas delegationsordningar är kopplade. Reglerna och handboken för intern kontroll uppges dock skapa en del tolkningsutrymme, framförallt saknas tydligare instruktioner för metod avseende hur internkontrollmoment och stickprov ska genomföras. Flera av de intervjuade upplever i dagsläget att de granskar sig själva utifrån väldigt fria ramar.

3.2.1. Verifiering

Ett antal styrdokument har valts ut för verifierande granskning avseende relevans, aktualitet och tydlighet. Urvalet är gjort utifrån de styrdokument som vi anser mest

väsentliga och som omnämnts mest under intervjuerna. Utfallet presenteras i tabellen nedan.

Tabell 1: *Bedömning avseende relevans, aktualitet, tydlighet*

Styrdokument	Relevant	Aktuellt	Tydligt
Attestreglemente	Ja.	Ja, dock daterat 2012.	Ja.
Reglemente för representation	Ja.	Ja.	Ja.
Riktlinjer för direktupphandling	Ja.	Nej, inte i alla delar. Beloppsgränserna för direktupphandling är inte aktuella.	Ja.
Reglemente samt handbok för intern kontroll	Ja.	Delvis. Dokumenten är tagna 2010, men revidering pågår.	Delvis

Iakttagelser

Samtliga granskade styrdokument bedöms relevanta. De flesta styrdokument upplevs även tydliga, med pedagogiska rubriksättningar och tydliga styckesindelningar innehållande klar information. I reglementet för representation finns exempelvis en tydlig bilaga där de vanligaste representationsformerna sammanställts tillsammans med kommunens högsta tillåtna belopp samt avdragsramar för moms. Som anges vid intervjuerna kunde dock reglementet och handboken för intern kontroll innehålla ett tydligare metodavsnitt för att undvika tolkningsutrymme och alltför stor möjlighet till självgranskning. Dessa dokument är under revidering.

Riktlinjerna för direktupphandling är inte i alla delar aktuella. Vi noterar att beloppsgränsen för direktupphandling är föråldrad. Vidare noteras att kommunens attestreglemente är daterat 2012, vilket kan signalera in-aktualitet hos verksamheterna.

3.3. Kännedom och tillämpning i verksamheten

3.3.1. Reglementen etc. är kända

De intervjuade anger att det finns kännedom om befintliga styrdokument. Det framkommer dock att kommunledningskontoret behöver bli bättre på att få ut information om styrdokument i verksamheterna, eftersom de ofta får frågor om var befintliga styrdokument går att finna. Kommunen har sedan en kort tid tillbaka ett nytt intranät och tanken är att alla styrdokument ska samlas under den gemensamma rubriken styrning och kontroll. Vid tidpunkt för granskningen finns inte alla dokument samlade, utan är placerade på olika ställen på intranätet. En önskan hos de intervjuade är att det bör framgå när styrdokumentet har reviderats eller setts över, samt ansvarig person för respektive styrdokument. Beträffande uppdatering och revidering av styrdokument framkommer att det idag inte finns någon välfungerande rutin för hur detta kommuniceras till berörda. I dagsläget sker utskick med information via mail. Samma förfarande gäller för sådana styrdokument som avlägsnas, även denna information behöver nå ut i verksamheten effektivt.

3.3.2. *Reglementen etc. tillämpas*

I samband med intervjuerna har frågan ställts vilka styrdokument, gällande ekonomisk styrning och kontroll, som främst används i kommunen. Av de kommunövergripande styrdokumenterna anges attestreglemente och riktlinjer för direktupphandling vara de dokument som används i störst utsträckning. De flesta styrdokumenterna används regelbundet i verksamheterna.

Under intervju framkommer att ekonomiavdelningen får en hel del frågor avseende hur framtagna styrdokument ska tillämpas. Detta gäller framförallt nya/reviderade riktlinjer. Exempelvis har ekonomiavdelningen märkt av ett behov från verksamheten med anledning av de nya riktlinjerna för investeringar, vilket skapat ett behov av stöd vad gäller nya beloppsgränser etc. Kommunövergripande styrdokument medför ibland ett visst tolkningsutrymme, vilket skapar frågor och osäkerhet. Det finns en vilja att göra rätt, men den praktiska tillämpningen är enligt de intervjuade inte alltid självklar. Kommunledningskontoret anser dock att förvaltningarna rent generellt är skickliga på att översätta antagna styrdokument för att göra dem tillämpliga inom respektive verksamhet.

Både riktlinjerna för representation och riktlinjerna mot korruption är grundliga och omfattande i sin utformning. Vid intervjuer framkommer att det av denna anledning finns svårigheter för förvaltningarna vad gäller efterlevnad av riktlinjerna. Anledningen uppges vara att Enköping är en förhållandevis liten kommun där många känner varandra och relationer är väl etablerade mellan handlare och kommunarbetare, både professionellt likväl som privat. Detta medför att det upplevs krävande att efterleva riktlinjerna. Goda relationer kan skapa tvivelaktigheter och de anställda upplever att de ofta bryter mot gällande riktlinjer.

Vid intervjuer har en del förvaltningar även framhävt riktlinjerna för direktupphandling, då det enligt uppgift finns mycket som inte är upphandlat. Detta gäller framförallt de små förvaltningarna.

Iakttagelser

Det faktum att verksamheten vänder sig till ekonomiavdelningen med frågor för att klargöra riktlinjer och rutiner indikerar en vilja att tillämpa dessa och göra rätt. De kommunövergripande styrdokumenterna används som stomme och behöver sedan anpassas för att passa respektive verksamhet. Vid intervjuer har framkommit att det finns en önskan inom förvaltningarna att vara mer delaktiga i samband med utformandet eller revidering av styrdokument, exempelvis genom att ge synpunkter vid remissrundor.

Som belyses ovan finns det en viss problematik avseende efterlevnad av vissa styrdokument utifrån att Enköping är en ganska liten kommun. Av den anledningen är det extra viktigt att det finns regler och riktlinjer så att förtroendeskadliga scenarion inte uppstår. Dessa behöver dock anpassas så att de går att tillämpa och så att anställda inte upplever att de bryter mot reglerna för att kunna verka i tjänst. Vidare konstaterar vi att styrdokumenterna behöver samlas och vara lättillgängliga för verksamheten.

4. Revisionell bedömning

4.1. Avstämning mot kontrollmål

Kontrollmål	Bedömning och kommentar
Det finns dokumenterade reglementen, riktlinjer, policys för väsentliga rutiner inom området ekonomisk styrning och kontroll.	<p>Ej uppfyllt Enköpings kommun saknar dokumenterade kommunövergripande ekonomistyrningsprinciper, vilket efterfrågas av verksamheten. Däremot finns reglementen, riktlinjer och policydokument på området i syfte att säkerställa en god intern kontroll och ändamålsenlig ekonomisk styrning. Vi har tagit del av framtagna styrdokument och noterar att dokumenterade riktlinjer för inköp/upphandling saknas.</p> <p>Verksamheten efterfrågar ett övergripande styrningsreglemente.</p>
Reglementen, riktlinjer etc. är relevanta.	<p>Uppfyllt Vi bedömer att framtagna styrdokument är relevanta för verksamheten och att de används regelbundet.</p>
Reglementen, riktlinjer etc. är aktuella.	<p>Delvis uppfyllt Vi bedömer att det finns ett antal framtagna styrdokument som behöver revideras och uppdateras för att vara fullt ut aktuella. Bland annat innehåller riktlinjerna för direktupphandling föråldrade beloppsgränser.</p> <p>KLK är själva medvetna om att vissa riktlinjer behöver uppdateras, exempelvis riktlinjerna för investering. Vid tidpunkt för granskning är riktlinjerna samt handboken för intern kontroll under revidering.</p>
Reglementen, riktlinjer etc. är tydliga.	<p>Uppfyllt Vi bedömer att framtagna styrdokument i allt väsentligt är tydliga med pedagogiska rubriksättningar och styckesindelningar innehållande klar information. Reglementet och</p>

	handboken för intern kontroll behöver en tydligare metodbeskrivning, vilket de intervjuade upplever saknas i dagsläget.
Reglementen, riktlinjer etc. är kända i organisationen.	Delvis uppfyllt Vi bedömer att framtagna styrdokument i allt väsentligt är kända i verksamheten. Vid tidpunkt för granskning finns styrdokument inte samlade på ett ställe på intranätet.
Reglementen, riktlinjer etc. tillämpas i organisationen.	Delvis uppfyllt Framtagna styrdokument tillämpas i stor utsträckning och anpassas till berörd verksamhet. Vi noterar att det finns en viss kultur av att bortse från antagna regler och policys som anses svåra att efterleva. Exempelvis gäller detta regler för intern representation och riktlinjer mot korruption. Vidare ger övergripande styrdokument ett visst tolkningsutrymme, vilket uppfattas som problematiskt hos förvaltningarna.

4.2. Svar på revisionsfrågan

Granskningen syftar till att besvara om Kommunstyrelsen har utformat regler, riktlinjer eller policydokument för väsentliga processer och rutiner inom området ekonomistyrning och kontroll i syfte att säkerställa en tillräcklig intern kontroll och ändamålsenlig ekonomisk styrning.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att Kommunstyrelsen i Enköpings kommun inte i tillräcklig utsträckning tydliggjort regler, riktlinjer eller policydokument för väsentliga processer och rutiner inom området ekonomistyrning och kontroll.

Bedömningen baseras på att det saknas dokumenterade kommunövergripande ekonomistyrningsregler i Enköpings kommun. Avsaknad av gemensamma ekonomistyrningsregler kan innebära risker för att styrningen mot fastställda ekonomiska mål tappar i effektivitet. Kommunen har även de senaste åren haft en svag måluppfyllelse kopplat till de finansiella målen. Reglementen, riktlinjer och policydokument finns dock i syfte att säkerställa en intern kontroll och ändamålsenlig ekonomisk styrning inom vissa områden. De dokumenterade riktlinjer, rutiner och policys som finns bedöms i huvudsak väl formulerade, relevanta, tydliga och kända av verksamheten. Ett antal behöver dock revideras och uppdateras för att vara fullt ut aktuella och tillämpbara.

4.3. *Rekommendationer*

Utifrån granskningens resultat och bedömning lämnas kommunstyrelsen följande rekommendationer:

- Fastställa övergripande ekonomistyrningsregler. Ekonomistyrningsreglerna bör baseras på en analys och diskussion i Kommunstyrelsen kring vilka områden som bör inkluderas för att säkerställa en effektiv ekonomistyrning.
- Säkra en rutin för informationspridning då styrdokument tillkommer, revideras eller avlägsnas.
- Säkerställa att kommunens övergripande rutiner och styrdokument finns lättillgängliga för verksamheten för att säkra tillämpning.
- Säkerställa att reglementen, policys och riktlinjer är aktuella och fullt tillämpningsbara för verksamheten. Styrdokument som inte reviderats inom de uttryckta fem till sju åren signalerar in-aktualitet och riskerar att ej tillämpas.

2016-1205

Jenny Nyholm
Projektledare

Anders Hägg
Uppdragsledare