

Kommunrevisorerna granskar

**UMEÅ KOMMUN
VALNÄMNDEN**

Grundläggande granskning 2018



**UMEÅ
KOMMUN**

1. Inledning och bakgrund

Revisorerna är kommunfullmäktiges organ för kontroll och ansvarsprövning av styrelser och nämnder. Revisorerna ska årligen granska verksamheten inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed. Enligt kommunallagen (12. kap 1 §) är revisionens uppgift att pröva om:

- ▶ Verksamheten sköts ändamålsenligt
- ▶ Verksamheten ur ekonomisk synvinkel sköts tillfredsställande
- ▶ Räkenskaperna är rättvisande
- ▶ Den interna kontrollen är tillräcklig

Revisorernas årliga granskning består av såväl en grundläggande granskning som av ett antal fördjupade granskningar. Den grundläggande granskningen är den löpande granskning som varje år genomförs avseende styrelse och nämnder, och består av tre delar:

- ▶ granskning av delårsrapport och årsredovisning
- ▶ granskning av måluppfyllelse
- ▶ granskning av intern styrning och kontroll

Den grundläggande granskningen är till sin karaktär en fortlöpande insamling av fakta och iakttagelser. Granskningen ska ge underlag för att bedöma styrelsens och nämndernas styrning, uppföljning och kontroll, säkerhet i redovisningssystem och rutiner samt måluppfyllelse, för att kunna uttala sig i ansvarsfrågan. Den grundläggande granskningen kommer att fortgå fram till revisionens slutliga bedömningar i revisionsberättelsen rörande 2018.

2. Syfte

Det övergripande syftet med den grundläggande granskningen är att utgöra en grund till revisorernas bedömning om styrelse och nämnder har skapat förutsättningar för tillräcklig styrning, uppföljning, och kontroll av verksamheten.

2.1 Avgränsningar

Den grundläggande granskningen avser år 2018. Den del av den grundläggande granskningen som avser delårsbokslut och årsbokslut redovisas i särskilda granskningsrapporter. I de bedömningar som görs i denna rapport har endast de resultat och de prognoser som redovisas i samband med nämndens delårsrapport (T2) beaktats. För en samlad bedömning av årets resultat, se revisionsberättelse och revisionsredogörelse för 2018.

2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Budget och uppdragsplaner 2018
- ▶ Nämndernas reglementen

2.3 Ansvarig nämnd

lakttagelserna i denna rapport avser valnämnden. Valnämnden ska fullgöra de uppgifter som ankommer på valnämnd samt ansvara för genomförande av val eller folkomröstning enligt vallagen (2005:837), folkomröstningslagen (1979:369) samt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Nämnden ansvarar för att det finns lämpliga vallokaler. Nämnden ansvarar för översyn av kommunens indelning i valdistrikt och bereder ärenden om fullmäktiges förslag till ändringar i valdistriktsindelningen.

2.4 Genomförande

Valnämnden har bjudits in och deltagit i ett dialogmöte med revisionen. Syfte med dialogmötet var att inhämta information om den bedrivna verksamheten och därmed, som del, utgöra grund för revisorernas bedömning av nämndens styrning och uppföljning mot fullmäktiges mål. Företrädare för valnämnden har även besvarat skriftliga frågor som revisionen önskar svar på.

Informationen som inhämtats i samband med dialogmötena beaktas även vid revisionernas riskanalys inför kommande år.

Dokumentstudier har genomförts med syfte att inhämta information om den bedrivna verksamheten och därmed, som del, utgöra grund för revisorernas bedömning av om respektive nämnds styrning och uppföljning mot fullmäktiges mål.

Vi har studerat nämndens beslut såsom de framgår av protokoll, rapportering och policydokument. Dessa dokument har utgjort en grund för revisorernas bedömning av nämndens styrning och uppföljning mot fullmäktiges mål.

Rapporten har faktakontrollerats av företrädare för valkansliet.

2.5 Begreppsförklaringar

Nedan följer en förklaring av de begrepp som revisorerna använder vid sin bedömning:

- ▶ Bristfällig – Omedelbara förstärkningar krävs
- ▶ Tillräcklig – Behov av förstärkningar föreligger
- ▶ Ändamålsenlig – God följsamhet inom området
- ▶ Tillfredsställande – Mycket god följsamhet inom området

3. Granskningens resultat

3.1 Grundläggande dokumentation

Har nämnden upprättat följande grundläggande dokumentation:

| Dokumentation | Krav enligt | Beslutad av nämnden | Vår kommentar |
|---|--|---------------------|--|
| Risk- och sårbarhetsanalyser inom ramen för den interna kontrollen | Reglemente för Umeå kommun styrelse och nämnder, Riktlinjer för intern styrning och kontroll | Nej | Nämnden har inte fastställt en risk- och sårbarhetsanalys |
| Internkontrollplan | Riktlinjer för intern styrning och kontroll | Nej | Nämnden saknar en plan för intern kontroll 2018. En skriftlig plan ska tas fram inför genomförandet av Europaparlamentsvalet 2019. En plan för intern kontroll fastställdes av nämnden i december 2018 |
| Delegationsordning | Kommunallagen (2017:725) 7 kap. 5-8 §§ | Nej | Till nämnden delegerade uppgifter från fullmäktige framgår av nämndens reglemente. Finns ingen separat delegationsordning för eventuell delegation inom nämnden. När valnämnden vidaredelegerar framgår det av protokoll. |

3.2 Intern kontroll

I vilken utsträckning har nämnden en följsamhet till följande lagkrav, samt åtaganden enligt reglementen och styrande dokument.

Iakttagelser

I granskningen har vi noterat att någon internkontrollplan för 2018 inte har antagits av valnämnden och att någon uppföljning därmed inte görs.

Bedömning

Vi bedömer att nämnden har en bristfällig struktur för intern kontroll. Vi noterar att nämnden inte har fastställt någon internkontrollplan. I granskningen har vi även noterat att det inte finns någon fastställd Risk- och sårbarhetsanalys, vilket är ett krav enligt Umeå kommuns reglemente för styrelse och nämnder.

3.3 Målstyrning

I vilken utsträckning har nämnden följsamhet till lagkrav, samt åtaganden kopplade till fullmäktiges mål.

Iakttagelser

Målen för nämndens verksamhet framgår av fullmäktiges reglemente. Någon uppdragsplan finns inte. Valnämnden ska fullgöra de uppgifter som ankommer på valnämnd samt ansvara för genomförande av val eller folkomröstning enligt vallagen (2005:837), folkomröstningslagen (1979:369) samt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Nämnden ansvarar för att det finns lämpliga vallokaler.

Nämnden ansvarar för översyn av kommunens indelning i valdistrikt och bereder ärenden om fullmäktiges förslag till ändringar i valdistriktsindelningen.

Någon verksamhetsuppföljning tas inte fram då huvuddelen av verksamheten genomförs under en kort period under året.

Enligt vad som framkommit av nämndens protokoll har en uppföljning av valet till riksdag, kommun och landstingsfullmäktige den 9 september 2018 genomförts.

Bedömning

Vår bedömning mot bakgrund av denna grundläggande granskning är att nämndens målstyrning är tillräcklig. Detta mot bakgrund av att nämnden följt upp verksamheten vid valet till riksdag- kommun och landstingsfullmäktige 2018 utifrån uppdraget i lag och reglemente. Dock saknas en dokumenterad verksamhetsuppföljning/delårsrapportering utifrån nämndens uppdrag. Vi noterar att nämnden inte förhåller sig till fullmäktiges mål. Enligt reglementet för Umeå kommuns styrelse och nämnder (2014-11-24, § 150) har samtliga nämnder i uppdrag att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.

3.4 Ekonomi

Iakttagelser

Nämnden gör ingen delårsuppföljning. Enligt intervju och erhållna uppgifter från kansliet uppgår utfallet för 2018 till -147 tkr. Den största posten utgörs av personalkostnader.

Bedömning

Utifrån vad som framkommit av denna översiktliga granskning bedömer vi att nämndens interna ekonomistyrning är tillräcklig. Med anledning av att den grundläggande granskningen är översiktlig görs bedömningen med begränsad säkerhet.

4. Frågeställningar till nämnden

4.1 Hur har valnämnden organiserat sin verksamhet valåret 2018? (övergripande beskrivning av roller och ansvar)

Valnämnden består av 7 ledamöter och 7 ersättare. Valnämnden leds av en ordförande

Som stöd till valnämnden finns tjänstepersoner inom valnämndens kansli. Valnämndens kansli består av två valsamordnare och en material- och logistikansvarig. I samband med valet 2018 har bemanningen av valnämndens kansli tillfälligt utökats och förstärkts för att tillgodose krav/behov av lokalmässig karaktär (besiktning och iordningsställande av vallokaler och lokaler för förtidsröstning), logistisk karaktär (transporter, utlämning och insamling av valmaterial), bemanningsmässig karaktär (rekrytering och utbildning av röstmottagare), allmän administrativ karaktär samt för genomförande av valnämndens övriga åtaganden.

I samband med valet 2018 har 770 arvoderade röstmottagare rekryterats och utbildats för bemanning av kommunens 67 vallokaler, ytterligare 60 har rekryterats och utbildats för att bemanna de 9 lokaler där förtidsröstning genomförts. Dessutom genomfördes institutionsröstning samt ambulerande röstmottagning.

Organisation av röstmottagare i vallokal är fördelat på följande roller:

- Ordförande - leder arbetet med röstmottagning i vallokal
- Vice ordförande - bistår ordförande, leder arbetet i vallokal när ordföranden har rast/vila.
- Antecknare - markering och hantering av röstlängd
- Utlämnare – kontrollerar att väljaren kommit till rätt vallokal och delar ut valkuvert
- Vaktmästare – iordningställer vallokal samt håller ordning i lokalen under genomförandet av valet
- Samt vid behov (i stora valdistrikt) extra rösträknare

Nämnden beskriver i sitt svar till revisorerna att tjänstemän under vintern/våren 2018 besiktade samtliga vallokaler enligt Myndigheten för delaktighets checklista för tillgängliga vallokaler. Tjänstemännen besökte enligt uppgift även samtliga röstningslokaler för förtidsröstning och de institutioner där nämnden beslutat om institutionsröstning. Vid valnämndens sammanträde i mars 2018 (§§ 3-5) fattade nämnden beslut om att fastställa vallokaler, röstningslokaler, öppettider, bemanning, ambulerande röstmottagning samt ersättningar för röstmottagarna.

Under våren 2018 påbörjades rekryteringen av röstmottagare.

Av protokollet framgår även att tjänstemännen tillsammans med presidiet påbörjade ett risk- och sårbarhetsarbete. Nämnden fattade även beslut om valsedlarnas placering samt utplacering av valsedlar utöver det som stadgas i vallagen, dataskyddsombud samt obligatorisk utbildning och ersättning för denna.

4.2 Är det nämndens bedömning att det föreligger en balans mellan resurser (enligt ram) och uppdraget?

Enligt nämnden föreligger en balans mellan resurser och nämndens uppdrag. Nämnden beskriver att nämndens uppdrag har förändrats och blivit mer omfattande jämfört med läget när budgeten för nämnden beslutades. Bland annat har tre nya valdistrikt tillkommit. Fler distrikt medför även utbildning av fler röstmottagare, något som i sin tur lett till ökade kostnader.

Nämndens preliminära bedömning är att nämnden förbrukat mer resurser än de som fastställdes i budget.

4.3 Har det funnits ett stort intresse bland kommunens invånare att engagera sig som röstmottagare och andra befattningar/roller i samband med valet 2018?

Enligt nämnden har det funnits ett stort intresse bland kommunens invånare att i valet engagera sig röstmottagare och andra roller. Nämnden beskriver att många röstmottagare är återkommande från tidigare val. Kansliet har inte annonserat för röstmottagare för förtidsröstning utan dessa har istället anmält sig frivilliga. Vidare framkommer vid dialogen att det finns en ambition om fördela erfarna röstmottagare med nya, för tydligare kunskapsöverföring.

4.4 Hur har utbildningen av röstmottagare organiserats och kvalitetssäkrats?

Valnämndens kansli har sammankallat samtliga röstmottagare till obligatorisk utbildning. Samtliga röstmottagare har genomgått utbildningen, visar en avstämning mot deltagarlistan och röstmottagare. Kommunens tjänstepersoner har hållit i utbildningen, enligt nämnden. Som en del i att kvalitetssäkra utbildningen har samtliga röstmottagare efter valet besvarat en enkät, enligt företrädare för valkansliet.

4.5 Har det framkommit några klagomål eller andra kritiska synpunkter kring genomförandet av valet 2018?

Enligt nämnden har bland annat följande klagomål/synpunkter inkommit i samband med genomförandet av valet:

- Synpunkter på långa köer
- Kommentarer kring lokalerna (bättre och större lokaler har efterfrågats)
- Fler bord

Enligt nämnden har även synpunkter lämnats på valsedlarnas placering och presentation ur ett likvärdighetsperspektiv. Ett antal vallokaler har hört av sig med efterfrågningar om mer personal. Dessa efterfrågningar har tillgodosetts enligt nämndens kansli.

4.6 Upprättas reglemente och plan för intern kontroll för valnämnden?

Nämnden har ett fastställt reglemente (kommunfullmäktige 2018-01-29).

Enligt uppgift från nämnden saknas en plan för intern kontroll. En skriftlig plan ska tas fram inför genomförandet av Europaparlamentsvalet 2019. En plan för intern kontroll ska fastställas av nämnden i december 2018.

4.7 Sker riskbedömning beträffande hot, mutor och bestickning inför genomförandet av val? Hur hanteras identifierade risker i förekommande fall?

Av protokoll kan vi utläsa att en risk- och sårbarhetsanalys har genomförts. För att hantera identifierade risker har valnämndens kansli gjort en kontinuitetsplan, beskriver nämnden.

Som en del i den grundläggande granskningen har vi tagit del av den risk- och sårbarhetsanalys som valnämnden informerats om enligt protokoll. Risk- och sårbarhetsanalysen är indelad i olika områden och intervjuade från valkansliet uppger att arbetet med riskanalysen har blivit betydligt mer systematiskt sedan genomförandet av valet 2014. Bland annat har riskerna breddats från att fokusera på personalens säkerhet till att även omfatta hela processen kring genomförande av ett val. Arbetet utgör ett led i att anpassa verksamheten till förtydligade direktiv kring genomförande av val.

Innehållet i risk- och sårbarhetsanalysen omfattar bland annat risker kring lokaler, fordon, hot/obehagliga beteenden, desinformation samt sabotage. Inför valet år 2018 har samtlig personal genomgått obligatorisk utbildning (tillhandahållen av säkerhetsavdelningen), vilket är nytt från förra valet.

En utvärdering av valet kommer att göras, där eventuella förändringar av risker och riskbedömningar kommer att innebära uppdateringar i risk- och sårbarhetsanalysen. Bland annat kvarstår att hantera nya krav på ambulerande röstmottagning samt förbättrad arbetsmiljö för personal inom valkansliet.

Vid dialogen beskriver nämnden att det är viktigt att vaktmästare eller motsvarande roller har tydlig kännedom om sitt mandat att agera vid händelse.

4.8 Deltar några från Umeå kommun som funktionärer eller observatörer i andra val, exempelvis utomlands?

Ingen från valnämndens kansli deltar i denna typ av funktioner eller händelser. Däremot sker samverkan med andra kommuner och nämnden.

4.9 Hur har frekvensen förändrats vad gäller förtidsröstning och vallokalsröstning?

Enligt nämnden finns en trend som visar att allt fler väljer att förtidsrösta (ca 33 %). Framöver väntas allt fler välja förtidsröstning som alternativ.

4.10 Nämndens övergripande reflektioner kring valet 2018?

Överlag beskriver nämnden att valet 2018 har genomförts på ett bra sätt. Dock ska en utvärdering tas fram under hösten. Vid dialogen framkommer att kravet på valhemlighet medförde att få vallokaler kunde stänga på utsatt tid. Utvärderingens resultat (som avrapporteras till nämnden i november 2018) kommer vara viktig för kommande åtgärder.

Vid dialogen med nämnden framkommer att miljön i vallokalerna upplevs som stressig, vilket är ett utvecklingsområde för kommande val. För att bättra arbetsmiljön vidtas åtgärder i form av förtydligande av roller, samt viss utökning av personal. Enligt företrädare för valkansliet kan en del av den upplevda stressen bero på att valsystelet inte förändrats i den takt som väljarnas beteende har ändrats. En annan utmaning är att hålla stängningstiderna på ett tydligt sätt. De väljare som står i kö vid stängningsdags har rätt att få lämna sin röst. Stängningstiderna beträffande röstning och förtidsröstning fastställs av nämnden och föreskrivs även i vallagen.

Vidare uppger nämnden att samtliga val- och röstningslokaler är beslutade av nämnden. Ytterligare reflektioner från nämnden är att rösträkningen tog längre tid än väntat, trots mer personal.

En reflektion som nämnden beskriver är att valet är föremål för stort intresse i media, vilket medför att valet granskas på ett annat sätt än tidigare. Enligt uppgift medför detta att högre krav ställs på organisationen (både nämndens organisation och kansliets organisation).