

Kommunrevisorerna granskar

**UMEÅ KOMMUN
FÖR- OCH GRUNDSKOLENÄMNDEN**

Grundläggande granskning 2024



1. Inledning och bakgrund

Revisorerna är kommunfullmäktiges organ för kontroll och ansvarsprövning av styrelser och nämnder. Revisionens arbete ska även ses som ett stöd till nämnderna och styrelsen. Revisorerna ska enligt kommunallagen årligen granska verksamheten inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed.

Revisorerna har till uppgift att pröva om:

- Verksamheten sköts på ett ändamålsenligt, och från ekonomisk synpunkt, tillfredställande sätt
- Räkenenskaperna är rättvisande
- Den interna kontrollen är tillräcklig

Den grundläggande granskningen utgör en viktig del av revisionens årliga granskning och omfattar en översiktlig granskning av målpuppfyllelse samt styrning och intern kontroll.

Den grundläggande granskningen baseras på revisorernas riskanalys och omfattar samtliga nämnder och styrelser. Den grundläggande granskningen ger också underlag att under året uppdatera riskanalysen. Enligt god revisionssed i kommunal verksamhet ska den grundläggande granskningen ha en sådan omfattning att den ger en grund för bedömningar i revisionsberättelsen.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens översiktliga syfte är att bedöma om styrelse och nämnder har en tillräcklig struktur för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. De bedömningar som avlämnas ska utgöra en grund för säkerställande att nämnder och styrelse lever upp till de mål och beslut som fullmäktige fastställt.

Granskningen avser att besvara följande revisionsfrågor:

- Har styrelsen/nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med det grunduppdrag, mål och eventuella tilläggsuppdrag som fullmäktige fastställt?
- Har styrelsen/nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt tillfredställande sätt?
- Arbetar styrelsen/nämnden strukturerat för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll?

1.2 Avgränsningar

Granskningen avser för- och grundskolenämnden och är avgränsad till verksamhetsåret 2024. Granskningen färdigställs och avslutas därmed först efter att styrelse och nämnder behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2024.

1.3 Revisionskriterier

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

- Kommunallagen (2017:725)
- Strategisk plan 2016–2028
- Riktlinjer för aktiverade styrning (2021-03-09)
- Planeringsdirektiv, budget och investeringar 2024 (2023-06-19)
- Riktlinjer för intern styrning och kontroll (2011-09-26)
- Nämndernas reglementen

1.3.1 Reglemente för för- och grundskolenämnden

Enligt reglementet är för- och grundskolenämnden ansvarig för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem i Umeå kommun. Detta innebär att nämnden svarar för ledning, samordning och utveckling av det offentliga skolväsendet för barn och ungdom samt pedagogisk verksamhet i form av förskola och fritidshem. För- och grundskolenämnden ansvarar för de åligganden som åvilar kommunen enligt skollagen och annan lagstiftning som rör nämndens område och inte ska fullgöras av annan.

1.3.2 Kommunspecifik styrmodell

Umeå kommun specificerar sin styrmodell i Riktlinjer för aktiverande styrning i Umeå kommun, antaget av kommunfullmäktige 2021-03-09. Riktlinjen ska tillämpas av Umeå kommuns nämnder och helägda bolag.

Riktlinjerna fastslår att verksamheten i nämnder/styrelser ska utgå från tilldelat grunduppdrag. Inom ramen för tilldelat grunduppdrag har nämnder/styrelser möjlighet att utifrån sina specifika förutsättningar och behov fastställa hur verksamhetsstyrning och uppföljning ska utformas. Detta innebär att varje nämnd och styrelse inom grunduppdragets ramar, lagstiftning, övriga direktiv och riktlinjer från kommunfullmäktige har mandat att besluta om mål, uppdrag och aktiviteter för sina egna verksamheter.

Uppföljning av grunduppdraget sker årligen genom att nämnd och styrelse bedömer i vilken omfattning nämnden eller styrelsen verkställt grunduppdraget och rapporterar sagda bedömning till kommunstyrelsen som sammanställer inför hantering i kommunfullmäktige.

Utöver grunduppdraget har nämnder och styrelser att förhålla sig till kommunfullmäktiges inriktningsmål. Inriktningsmål kan destinerats till namngivna nämnder och bolag som:

- särskilt ska prioritera arbete med just detta inriktningsmål
- bedöms ha de reella förutsättningar som krävs för att inriktningsmålet ska uppnås

Nämnder och styrelser har även att förhålla sig till specifika tilläggsuppdrag som kan tilldelas av kommunfullmäktige i samband med fastställande av planeringsdirektiv och budget.

1.3.3 Planeringsprocess och uppföljning

Efter kommunfullmäktiges beslut om samtliga nämnders och inriktning under juni månad ska nämnder/styrelse anta verksamhetsplaner och en internbudget inför kommande verksamhetsår. Verksamhetsplaner och nämndbudget ska beskriva hur nämnder avser verkställa:

- Nämndens grunduppdrag och övriga åtaganden enligt kommunfullmäktiges reglemente
- Mål och tilläggsuppdrag ställda till nämnd i beslutade planeringsdirektiv och budget

Nämnden genomför därefter verksamheten i enlighet med upprättad och fastställd verksamhetsplan och nämndbudget.

Nämnder och styrelser ska kontinuerligt följas upp. Detta i syfte för att följa måluppfyllelse av verksamheternas kvalitet och utveckling. Uppföljningen ska bland annat ske genom:

- Verksamhetsuppföljning genom månads, tertial och årsbokslut
- Uppföljning av internkontroll

1.3.4 Riktlinjer för internkontroll

Kommunens dokument för riktlinjer för intern kontroll som antogs i september 2011, specificerar att kommunens samtliga verksamhetsområden ska tillämpa dessa riktlinjer. I dokumentet framgår att följande moment ska tillämpas av verksamheterna:

Risakanalys

En riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk att verksamheterna inte bedrivs enligt lagar och regler samt verksamhetens krav.

Kontrollåtgärder

Vid behov ska åtgärder tas utifrån resultatet av riskanalysen som förhindrar att verksamhetens krav inte uppfylls.

Uppföljning

Verksamheterna ska systematiskt och regelbundet följa upp, bedöma och avrapportera den interna kontrollen.

Dokumentation

Risakanalysen, kontrollåtgärder samt uppföljningen och bedömningen ska dokumenteras.

Rapportering

I samband med inrapportering av bokslut ska nämnderna/styrelserna rapportera till kommunfullmäktige huruvida deras internkontroll har varit tillräcklig.

1.3.5 Inriktningsmål och tilläggsuppdrag från fullmäktige

Följande inriktningsmål är destinerade till för- och grundskolenämnden:

- Inriktningsmål 2: Umeå ska växa hållbart utan några utsatta områden
- Inriktningsmål 3: Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv

Följande tilläggsuppdrag för år 2024 är tilldelade för- och grundskolenämnden:

- Tilläggsuppdrag 2023: 1 – Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen och nämnderna i uppdrag att öka omställningen av nämndernas verksamheter för att klara grunduppdraget i takt med att personalbristen ökar
- Tilläggsuppdrag 2023:2 – Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen och nämnderna i uppdrag att öka samarbetet och ansvarstagandet över förvaltnings- och nämndgränser.

Följande personalpolitiska mål för år 2024 är tilldelade för- och grundskolenämnden:

- Mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.
- Mål 6: Umeå kommun ska ha ledarskap som ges och ger förutsättningar för goda resultat, där riktvärdet för antalet medarbetare per chef inte är fler än 30.
- Mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.

1.4 Genomförande

Den grundläggande granskningen har genomförts av de förtroendevalda revisorerna tillsammans med sakkunnigt stöd från KPMG. Granskningen har genomförts genom dialogmöten, bedömning av styr- och uppföljande dokument samt protokollsgranskning.

Protokollsgranskning

De förtroendevalda revisorerna följer styrelse och nämnder löpande, utifrån sina bevakningsansvar för nämnder, genom bland annat protokollsgranskning. Bevakningen rapporteras löpande på revisorernas sammanträden. Protokollsgranskningen dokumenteras på ett av revisorerna överenskommet sätt.

Dokumentstudier

För att få en helhetsbild av nämndens arbete, kompletteras dialogerna (enligt nedan) med insamling, genomgång och analys av relevanta styr- och uppföljningsdokument (budget, reglemente, verksamhetsplan, verksamhetsuppföljning per T1, T2 och årsbokslut, riskanalys, internkontrollplan etc.).

Dialogmöten

Revisorerna har genomfört dialogmöte med nämnden under våren 2024. Dialogmöte har därtill genomförts med nämndens presidium under hösten 2024. Under dialogen som genomfördes med hela nämnden var utgångspunkten resultatet för föregående år, med fokus på hur nämnden har/avser att utveckla verksamheten samt vilka risker och utmaningar som nämnden har att hantera på kort respektive lång sikt.

Dialogen med presidiet utgick från de områden som identifierats i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys, genom dokumentstudier, protokollsgranskning samt löpande under året.

Analys, bedömning och rapportering

När verksamhetsåret är slut sammanställs resultatet och en sammanfattande analys och bedömning görs. Detta sammanställs i en rapport per nämnd, efter att respektive styrelse/nämnd behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2024. Detta för att säkerställa att granskningen omfattar hela granskningsåret.

Rapporterna utgör ett underlag för revisorernas årliga bedömning av måluppfyllelse samt intern kontroll.

2. Resultat av granskningen

2.1 Styrning och uppföljning av verksamhet

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens verksamhetsstyrning och uppföljning under 2024.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Beslutat om verksamhetsplan där det framgår hur nämnden planerar att verkställa: - Grunduppdrag - Inriktningsmål - Personalpolitiska mål - Ev. tilläggsuppdrag		Verksamhetsplan antogs 2023-11-23 § 77 Vid samma tillfälle godkändes styrkort. Av verksamhetsplanen framgår nämndens grunduppdrag, hur grunduppdraget avses att verkställas samt hur uppföljning av det kommunala grunduppdraget respektive det nationellt lagstadgade uppdraget ska ske. Därtill framgår strategiområden för grunduppdragets genomförande; ökad likvärdighet, förbättrade studieresultat samt attraktiv utbildning. Inom respektive strategiområde har delmål satts upp, som i sin tur följs upp genom resultatmått (som framgår av nämndens styrkort). Likaså framgår vilka inriktningsmål som är destinerade till nämnden, de tilläggsuppdrag som är riktade till nämnden samt de personalpolitiska målen.
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i tertialrapporter		I samband med T1 sker en återsrapportering i form av förenklad ekonomi- och personalrapport. Nämnden behandlade detta vid sitt sammanträde i maj (2024-05-23 § 41), där förenklad ekonomi- och personalrapport godkändes. Nämnden följde i samband med verksamhetsrapporten för T2 upp verksamhetsplan och styrkort (2024-09-26 § 61). I verksamhetsrapporten för perioden januari-augusti 2024 återfinns uppföljning av grunduppdrag, tilläggsuppdrag och personalpolitiska mål. Av verksamhetsrapporten anges att grunduppdraget följs upp via tertialrapporter, styrkort, verksamhetsplan, kvalitetsrapport och intern kontroll i enlighet med beslutat årshjul. Ingen uppföljning eller kommentarer lämnas avseende inriktningsmål och program.

Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i en årsrapport		Nämnden beslutade 2025-01-23 (§ 2) att godkänna årsrapport för perioden januari-december 2024. Av årsrapporten framgår uppföljning av grunduppdrag, tilläggsuppdrag och personalpolitiska mål. Ingen uppföljning eller kommentarer lämnas avseende inriktningsmål och program.
Uppnår: - Grunduppdrag - Inriktningsmål - Personalpolitiska mål - Ev. tilläggsuppdrag		Av uppföljningen vid årets slut framgår att nämndens grunduppdrag bedöms vara i hög grad uppfyllt, såväl i sin helhet som för verksamheterna förskola och grundskola. Ett av de två tilläggsuppdragen bedöms vara genomfört för perioden januari-december, det andra bedöms vara delvis genomfört. För de personalpolitiska målen uppges arbete pågå enligt aktivitets- och handlingsplaner. Nämnden följer inte upp de inriktningsmål som är destinerade till den, då uppföljning sker av respektive programstyrgrupp.
Bedömning av grunduppdrag, inriktningsmål, personalpolitiska mål och ev. tilläggsuppdrag kan styrkas med relevanta underlag		Nämnden har i verksamhetsplan och verksamhetsrapport angett hur det grunduppdraget följs upp. Av verksamhetsplan ges en mer omfattande redogörelse för hur det kommunala grunduppdraget respektive det nationellt lagstadgade uppdraget följs upp. Av verksamhetsrapport/årsrapport framgår att nämnden följer upp sitt grunduppdrag via tertialrapporter, styrkort, verksamhetsplan, kvalitetsrapport och intern kontroll i enlighet med beslutat årshjul. Av delårs- och årsrapport ges en beskrivning som motiverar bedömningen av grunduppdraget. Det framgår dock inte på ett tydligt sätt hur nyckeltal/indikatorer eller underlag i övrigt har beaktats i bedömningen.
Vidtagit åtgärder vid indikationer på avvikelse från grunduppdrag, inriktningsmål, personalpolitiska mål och ev. tilläggsuppdrag		Inga väsentliga avvikelser har rapporterats.

 = ingen eller oväsentlig avvikelse,  = viss avvikelse,  = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.1.1 Övriga iakttagelser

Vi noterar att det inte framgår om/i vilken utsträckning resultatmåten påverkar bedömningen av grunduppdraget. Vidare noterar vi att inriktningsmål som är destinerade till nämnden inte följs upp/kommenteras av nämnden i samband med tertialrapporter/årsrapport. Uppföljning sker, i enlighet med styrmodellen, av respektive programstyrgrupp.

2.1.2 Bedömning

Vi bedömer att nämnden i allt väsentligt har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med det grunduppdrag, mål och tilläggsuppdrag som fullmäktige fastställt.

Vi noterar att det inte framgår om eller i vilken utsträckning resultatmåten påverkar bedömningen av grunduppgifterna.

Uppföljning av inriktningsmål sker, i enlighet med kommunens styrmodell, inte till nämnd utan av respektive programstyrgrupp. Av Riktlinjer för aktiverande styrning anges dock att berörda nämnder och bolag ska följa upp och återrapportera i vilken grad de genomfört aktiviteter relaterat till specifika inriktningsmål och program, vilka effekter/resultat programmet medfört och om programmet fortfarande är aktuellt och relevant.

2.2 Styrning och uppföljning av ekonomi

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens ekonomistyrning och uppföljning under 2024.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Upprättat en budget för innevarande år inom tilldelad ram	✓	Budgeten för 2024 beslutades 2023-11-23 § 77
Följt upp ekonomin i tertialrapporter	✓	Förenklad ekonomirapport (T1) godkändes av nämnden 2024-05-23 (§ 41). Nämnden redovisade ett resultat för perioden på – 8,1 mnkr. Prognosen för helåret visade på en negativ budgetavvikelse på -1,8 mnkr. Verksamhetsrapport inkl. ekonomirapport (T2) godkändes av nämnden 2024-09-26 (§ 65). Resultatet för perioden var -2,7 mnkr inkl. generellt statsbidrag avseendeextra resurser till skolor för att mildra effekterna av inflationen om 1,8 mnkr. Prognosen för helåret visade på ett nollresultat.
Följt upp ekonomin i en årsrapport	✓	Nämnden godkände årsrapporten på sitt sammanträde 2025-01-23 § 2

		(med justering av formulering avseende frånvaro i grundskolan)
Når måluppfyllelse avseende ekonomi (inkl. budget)	✓	Nämnden redovisar ett resultat på 6,6 mnkr inkl. generellt statsbidrag avseende extra resurser till skolor för att mildra effekterna av inflationen om 4,3 mnkr för 2024.. Den positiva budgetavvikelsen förklaras bland annat med att volymerna i förskolan har minskat och statsbidrag har delvis använts för att bibehålla personal i syfte att ha beredskap för att ta emot fler barn under året. Skolgemensam verksamhet har en positiv avvikelse som förklaras av att det bland annat funnits utmaningar i att tillsätta vikarier vid frånvaro inom denna verksamhet.
Vidtagit åtgärder vid indikationer på bristande måluppfyllelse avseende ekonomi	✓	Nämnden redovisar en positiv budgetavvikelse, vilket förklaras ovan.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.2.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden i allt väsentligt har säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat.

2.3 Intern kontroll

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens interna kontroll under 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Beslutat om internkontrollplan	✓	2024-01-25 § 3
Värderat identifierade risker	✓	Internkontrollplanen innehåller en riskanalys (riskinventering, riskvärdering och åtgärder)
Internkontrollplanen tydliggör - vilka risker som ska kontrolleras - kontrollmetod - vem som är ansvarig för kontroll - när i tid kontroll sker	✓	Internkontrollplanen anger kontrollområde, identifierad risk, vilken/vilka åtgärder som ska vidtas samt vem som ansvarar för respektive åtgärd. Det framgår dock inte när åtgärden ska genomföras eller återrapporteras.

Följt upp internkontrollplanen	✓	Nämnden erhöll helårsuppföljning av internkontrollplanen för 2024 vid sammanträdet 2025-01-23 (§ 2), där beslut togs att godkänna uppföljningen samt att nämnden bedömde att den interna styrningen och kontrollen var tillräcklig. Av uppföljningen framgår status på åtgärderna där åtgärder uppges vara genomförda för fyra (av åtta) av de identifierade riskerna. Åtgärder för resterande fyra identifierade risker bedöms vara delvis genomförda. Det framgår dock inte vad som genomförts och/eller kvarstår utifrån de åtgärder som presenterades i internkontrollplanen.
Vidtagit åtgärder vid identifierade brister	—	I rapporteringen i samband med helårsuppföljningen framgår att hälften av åtgärderna är delvis genomförda. Det framgår dock inte vad som genomförts och/eller kvarstår utifrån de åtgärder som presenterades i internkontrollplanen.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.3.1 Övriga iakttagelser

Merparten av riskerna i internkontrollplanen har riskvärde 9, vilket innebär att åtgärder för att minska risk ska finnas med i internkontrollplanen. Om riskvärdet är 12-16 ska direkta och omfattande åtgärder finnas med i internkontrollplanen. Inga risker med högre riskvärde än 9 återfinns i nämndens internkontrollplan.

Nämnden har i internkontrollplanen angett åtgärder för att minska riskerna för samtliga identifierade risker. Som nämns ovan framgår status på åtgärderna av uppföljningen av internkontrollplanen, det framgår dock inte vad som genomförts/kvarstår utifrån de åtgärder som presenterades i internkontrollplanen eller hur progressionen varit mellan uppföljningstillfällena.

2.3.2 Bedömning

Vi bedömer att nämnden i allt väsentligt har säkerställt en struktur för arbetet med sin interna kontroll. Vi bedömer dock att den uppföljning som nämnden får av internkontrollplanen bör utvecklas, då det inte framgår vilka åtgärder som de facto genomförts och vad som kvarstår. Detta bedöms medföra en risk att nämnden inte har tillräckliga underlag för att besluta om ev. ytterligare åtgärder utifrån den återrapportering som ges.

3. Sammanfattade bedömning

I vår översiktliga granskning av för- och grundskolenämnden har vi inte hittat några väsentliga avvikelser. Vi bedömer därför att nämnden i allt väsentligt har säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Vidare bedömer vi att nämnden i allt väsentligt har säkerställt en tillräcklig struktur för intern kontroll.

Vi grundar vår bedömning på följande:

Revisionsfråga	Bedömning	Motivering
Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med det grunduppdrag, mål och eventuella tilläggsuppdrag som fullmäktige fastställt?	Ja	Nämnden har arbetat utifrån reglementet och antagit en verksamhetsplan som tydliggör hur de ska arbeta utifrån grunduppdraget, personalpolitiska mål samt tilläggsuppdrag. Därtill framgår vilka inriktningsmål som är destinerade till nämnden. Uppföljning sker vid tertiäl 1, tertiäl 2 samt vid årsbokslut. Rapportering till kommunstyrelsen sker i enlighet med de anvisningar som ges. Vi bedömer dock att uppföljningen av grunduppdraget kan utvecklas genom att tydligare ange hur/i vilken omfattning resultatmått och resultat från andra uppföljningar som nämnden gör påverkar bedömningen av grunduppdraget. Inriktningsmål som är destinerade till nämnden följs inte upp av nämnden i samband med tertiälrapporter. Uppföljning sker, i enlighet med kommunens styrmodell, av respektive programstyrgrupp och återskärteras till kommunstyrelsen.
Har styrelsen/nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt tillfredställande sätt?	Ja	Nämnden har fastställt en budget för verksamhetsåret. Nämnden har erhållit tertiälvis uppföljning av ekonomin. Inga negativa budgetavvikelser har förekommit under året, och det har därmed inte funnits anledning att vidta åtgärder utifrån ev. befarade underskott.
Arbetar nämnden strukturerat för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll?	Ja	Nämnden har beslutat om internkontroll, där riskanalysen framgår. Internkontrollplanen följs upp tertiälvis och nämnden gör en samlad bedömning av sin interna styrning och kontroll. Vi noterar dock att uppföljningen endast anger status på åtgärderna, där samtliga åtgärder har bedömts vara delvis genomförda vid samtliga uppföljningstillfällen. Det framgår dock inte av uppföljningen vad som genomförts respektive kvarstår av åtgärderna, eller hur progressionen har varit mellan uppföljningstillfällen. Detta bedöms medföra en risk att nämnden inte har tillräckliga underlag för att besluta om ev. ytterligare åtgärder utifrån den återskärtering som ges.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi för- och grundskolenämnden att:

- Tydliggöra på vilka grunder nämnden bedömer om grunduppdraget uppfylls eller ej.
- Säkerställa att det sker en tydlig uppföljning och återskärtering kopplat till inriktningsmål och program, i enlighet med vad som anges i Riktlinjer för aktiverande styrning
- Utveckla uppföljningen av internkontrollplanen vad gäller genomförda åtgärder.