

# Umeå kommun

## Granskning av kommunens struktur för intern kontroll



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3. Genomförande .....	4
2.4. Kvalitetssäkring .....	4
<b>3. Revisionskriterier .....</b>	<b>4</b>
3.1. Kommunallagen 6 kap. 7 §.....	4
3.2. Riktlinjer för intern styrning och kontroll i Umeå kommun, reviderade 2011 .....	4
3.3. Vedertagen norm inom intern kontroll (COSO-modellen).....	4
<b>4. Tidigare granskning av intern kontroll .....</b>	<b>5</b>
<b>5. Granskningsresultat .....</b>	<b>6</b>
5.1. Kommunstyrelsens styrning och samordning av arbetet med intern kontroll.....	6
5.2. Nämndernas arbete med intern kontroll.....	7
5.3. Uppföljning och uppsiktsplikt .....	9
<b>6. Sammanfattande bedömning, svar på revisionsfrågor och rekommendationer ..</b>	<b>10</b>
<b>7. Källförteckning .....</b>	<b>13</b>

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun granskat kommunens struktur för intern kontroll i syfte att bedöma hur kommunstyrelsen, med utgångspunkt från sin uppsiktsplikt, säkerställer en ändamålsenlig struktur för intern kontroll inom kommunens olika verksamheter. Vidare har syftet varit att granska nämndernas egna arbete med att säkerställa en ändamålsenlig struktur för intern kontroll.

*Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, med utgångspunkt från sin uppsiktsplikt, inte till fullo säkerställer en ändamålsenlig struktur för intern kontroll inom kommunens olika verksamheter.*

Utförligare bedömningar återfinns under avsnitt 6.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Intern kontroll är ledningens verktyg för att säkerställa god ordning och reda i organisationen och en tillfredsställande intern kontroll följer vedertagna metoder.

Enligt kommunallagen (KL) 6 kap. 7 § har nämnderna ansvaret för den interna kontrollen inom respektive nämnd. Kommunallagen anger att nämnderna skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt i enlighet med de föreskrifter som gäller i övrigt. Nämnderna ska vidare se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för den interna kontrollen inom kommunen, bland annat genom kommunallagens krav på uppsikt och sitt åläggande i lagen att ha hand om den ekonomiska förvaltningen.

Intern kontroll omfattar bland annat rutiner, processer, organisation samt uppföljning och rapportering som ska bidra till att verksamheten uppnår sina mål så kostnadseffektivt som möjligt, att tillgångar skyddas och att oönskade händelser och effekter undviks. En central del i arbetet med intern kontroll är riskbedömning och riskhantering. En grundläggande risk analys ska göras av respektive nämnd, för att kartlägga väsentliga processer, rutiner och system och för att se vilka sårbarheter som finns.

Revisorerna har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra denna granskning.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma hur kommunstyrelsen, med utgångspunkt från sin uppsiktsplikt, säkerställer en ändamålsenlig struktur för intern kontroll inom kommunens olika verksamheter.

Vidare är syftet att granska nämndernas egna arbete med att säkerställa en ändamålsenlig struktur för intern kontroll.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är kommunstyrelsens övergripande styrning och samordning av det interna kontrollarbetet ändamålsenligt?
- ▶ Hur definierar kommunstyrelsen och nämnderna begreppet intern kontroll och hur arbetar nämnderna praktiskt för att implementera en ändamålsenlig intern kontroll?
- ▶ Omfattar interna kontrollplaner relevanta områden i den kommunala verksamheten?
- ▶ Hur har kommunens strategiska arbete och inriktning med den interna kontrollen beretts och beslutats?
- ▶ Hur fångas förtroendeskadliga områden in?
- ▶ Genomförs ändamålsenliga riskanalyser som grund för verksamheternas planer för intern kontroll?
- ▶ Följer nämnderna fastställda övergripande riktlinjer för intern kontroll?
- ▶ Utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt när det gäller nämndernas arbete med intern kontroll samt deras följsamhet till riktlinjerna?

### **2.3. Genomförande**

Granskningen har skett genom dokumentanalys (tex. Internkontrollplaner för 2017, Riktlinjer för intern styrning och kontroll,Handledning för intern styrning och kontroll samt för riskanalys, internkontrollrapporter för 2016, protokoll).

Vidare har intervjuer med följande personer genomförts; utbildningsdirektör, samhällsbyggnadsdirektör, ekonomichef, budget- och finanschef, ledningskoordinator, ekonomichef utbildning, controller (fritidsförvaltningen, kulturförvaltningen, respektive kommunövergripande).

### **2.4. Kvalitetssäkring**

Rapporten faktagranskas av berörda intervjuade personer som ges möjlighet att lämna synpunkter på rapporten i syfte att säkerställa att information är korrekt uppfattad och kvalitetssäkrad. Den slutliga rapporten har innan den föreläggs de förtroendevalda revisorerna varit föremål för en kvalitetsgranskning inom EY. Detta innebär att rapporten granskats av sakkunnig kollega.

## **3. Revisionskriterier**

Revisionskriterierna utgör bedömningsgrunder för hur kommunen arbetar med intern kontroll.

### **3.1. Kommunallagen 6 kap. 7 §**

I kommunallagens 6 kap. 7 § fastställs att nämnderna är ytterst ansvariga för att den interna kontrollen är tillräcklig. 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.

### **3.2. Riktlinjer för intern styrning och kontroll i Umeå kommun, reviderade 2011**

Umeå kommuns riktlinjer för intern styrning och kontroll utgör bedömningsgrund utifrån hur efterlevnaden av riktlinjerna ser ut i praktiken. Kommunstyrelsen ansvarar för att riktlinjerna uppdateras vid behov och de anger hur samtliga verksamheter ska förhålla sig till intern styrning och kontroll (se vidare avsnitt 5.1).

### **3.3. Vedertagen norm inom intern kontroll (COSO-modellen)**

COSO-modellen är ett ramverk för intern styrning och kontroll. Det är ingen certifieringsmodell men modellen är bred och tillämpas av företag, organisationer och myndigheter. Ett flertal kommuner tillämpar modellen och syftet med COSO är att kommunen ska kunna bedöma sina styr- och kontrollsystem för att förbättra dessa.

I COSO-modellen definieras intern kontroll som en process där såväl den politiska som den professionella ledningen och övrig personal samverkar. Den interna kontrollen ska ge tillräcklig säkerhet så att följande mål uppnås:

- ▶ Andamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- ▶ Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- ▶ Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer mm.

#### **4. Tidigare granskning av intern kontroll**

År 2010 granskade revisorerna kommunens arbete med internkontroll. Revisorernas samlade bedömning vid granskningstillfället 2010 var att begreppet intern kontroll uppfattades som relativt okänt, och det fanns behov av en ökad medvetenhet kring begreppet, både och dess innebörd samt funktion, inom nämnder och förvaltningen.

En uppföljande granskning genomfördes 2014 i syfte att undersöka om nämnderna vidtagit åtgärder i enlighet med rekommendationerna som gavs vid tillfället för granskningen år 2010. Vid den uppföljande granskningen 2014 gjorde revisorerna bedömningen att kommunens arbete med intern kontroll hade förbättrats. Detta genom reviderade riktlinjer, tillhörande handledningsdokument och en större kännedom och medvetenhet om begreppet *intern kontroll*, jämfört med tidigare.

En kvarstående risk bedömdes vara att nämnder och verksamheter endast genomförde de moment inom intern kontroll som syftade till att uppfylla de kommunövergripande kontrollerna, med utgångspunkt från egna mål. Ytterligare rekommendationer riktades till kommunstyrelsen, som uppmanades att årligen följa upp och utvärdera om varje nämnds interna kontrollarbete är tillräckligt, samt utveckla sin analys och bedömning av genomförda kontrollåtgärder. Detta för att se vilken påverkan dessa haft på identifierade risker. Samtliga nämnder rekommenderades säkerställa att riskanalysens kontrollåtgärder går att följa och följa upp.

## 5. Granskningsresultat

### 5.1. Kommunstyrelsens styrning och samordning av arbetet med intern kontroll

Av våra intervjuer framgår att kommunen förändrat sitt arbete med intern kontroll under år 2011. Orsaken till förändringen uppges bl.a. vara revisorernas granskning av området år 2010.

Av intervjuer framgår vidare att den dåvarande finanschefen som var drivande i revideringen och förändringen av internkontrollarbetet inte längre arbetar kvar i kommunen. Det är därför svårt för de vi intervjuat att beskriva bakgrunden till det nuvarande arbetssättet närmare. Förslaget till nya riktlinjer inklusive nytt arbetssätt godkändes av fullmäktige i september 2011 och hade dessförinnan beretts av kommunstyrelsen.

Den kommunövergripande dokumenterade styrningen av arbetet sker främst genom *riktlinjer för intern styrning och kontroll* (Kf september 2011). I enlighet med riktlinjerna finns också följande stödjande dokument:

- ▶Handledning för intern styrning och kontroll
- ▶Handledning för riskanalys inom intern styrning och kontroll
- ▶Blankett för internkontrollplan samt exempel för ifylld internkontrollplan
- ▶Exempel på ifylld blankett
- ▶Sammanfattande information i bildspel

Samtliga ovanstående dokument är tillgängliga för alla medarbetare på kommunens intranät.

Av *fullmäktiges riktlinjer* framgår att arbetet i kommunen ska bedrivas på följande vis:

- ▶En *riskanalys* skall upprättas i syfte att identifiera omständigheter som utgör en risk för att verksamheten inte uppfyller verksamhetskraven.
- ▶Utifrån resultatet av riskanalysen ska *kontrollåtgärder* som är nödvändiga för att med rimlig säkerhet uppfylla kraven vidtas.
- ▶Riskanalysen, kontrollåtgärderna och uppföljningen ska *dokumenteras*.

I *handledningarna för intern styrning och kontroll samt för riskanalys* återfinns utförligare information om hur arbetet ska bedrivas. Bl.a. betonas vikten av dokumentation samt att nämnderna ska beakta verksamhetskraven (effektivitet, lagefterlevnad, rättvisande redovisning och medelsförbrukning) vid inventeringen av nämndens risker. Vidare framgår att nämnden bl.a. ansvarar för att:

- ▶Vara aktiv part i arbetet med intern styrning och kontroll samt löpande hålla sig uppdaterad om arbetet.
- ▶Ställa tydliga krav på processen samt på underlag och rapporter för att genomföra och bedöma den interna kontrollen.

Handledningarna anger även att nämnden är *uppdragsgivare* och att nämndsansvarig chef *leder och koordinerar* arbetet. Intern styrning och kontroll ska vara en integrerad del i nämndens verksamhetsplanering, både vad gäller *praktiskt arbete och rapportering*. Utifrån riskanalysen fattar nämnden beslut om hur riskerna ska hanteras. Det är viktigt att åtgärder som vidtas har analyserats utifrån ett kostnads- och nyttoperspektiv. Åtgärder med hög kostnad och låg förväntad effekt bör undvikas.

Generellt sett upplever inte de vi intervjuat några brister i kommunstyrelsens övergripande styrning av internkontroll. Dock finns upplevelsen att det saknas samordning i form av ett *kommunövergripande forum* för diskussion, utveckling och samarbete kring intern kontroll.

Upplevelsen är att det skulle underlätta om personer som arbetar med internkontrollfrågor kan samverka i processen med bland annat framtagande av internkontrollplaner.

## **5.2. Nämndernas arbete med intern kontroll**

### **5.2.1. Nämndernas definition av intern kontroll**

I *Handledning för intern styrning och kontroll* har följande definition av intern styrning och kontroll formulerats:

*Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att verksamheterna, med rimlig säkerhet, fullgör de krav och åtaganden som fastställs i den årliga verksamhetsplanen samt att man uppfyller de generella kraven att verksamheten:*

- ▶ *Hushållar väl med kommunens medel*
- ▶ *Bedrivs effektivt*
- ▶ *Bedrivs enligt gällande rätt*
- ▶ *Redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt*

*Intern kontroll ska ses som en del av verksamhets- och ekonomistyrningen och hjälpa till att styra verksamheten genom att ha kontroll över alla de faktorer som kan hindra verksamheterna att nå sina mål.*

Av våra intervjuer framgår att fokus i internkontrollarbetet efter revideringen 2011 har flyttats från ekonomiska frågor och räkenskaper, till målsättningarna för verksamheten. Internkontrollarbetet utgår i nämnderna och verksamheter uteslutande från de fastställda målsättningarna (fullmäktiges eller nämndernas egna). Vi uppfattar att det råder en samsyn i verksamheterna när det gäller innebörden av det internkontrollarbete som bedrivs.

### **5.2.2. Arbetssätt och implementering av intern kontroll**

Av fullmäktiges riktlinjer för intern kontroll framgår att det operativa ansvaret följer verksamhetsansvaret, vilket innebär att *verksamhetsansvarig även är internkontrollansvarig*.

Av våra intervjuer framgår att det innan fullmäktiges riktlinjer reviderades 2011 upplevdes finnas en tydligare ansvarsfördelning som innebar att ekonomichefer ansvarade för arbetet med intern kontroll. Dessa hanterade frågan på övergripande nivå.

Vi uppmärksammar, från våra intervjuer, att det nu finns *skillnader i arbetssätt* mellan verksamheter när det gäller framtagandet av internkontrollplaner. I vissa nämnder finns en *specifik ansvarig person* som är pådrivande och samordnande i internkontrollarbetet, medan det i andra nämnder finns ett mer kollektivt arbetssätt (i ledningsgruppen) vid framtagande av förslag till internkontrollplan.

Överlag upplevs arbetet vara mer förankrat i verksamheterna nu än tidigare. Fokusflyttningen som tidigare nämnts, från ekonomi till verksamhetsmål, har inneburit att verksamheterna involverats på ett annat sätt än tidigare i processen kring intern kontroll, då det med nuvarande målfokus upplevs som en ständigt aktuell fråga för verksamheterna i större utsträckning.

All dokumentation av nämndernas arbete med intern kontroll sker i det kommungemensamma verksamhetsstödet. Detta främjar ett likartat arbete i alla verksamheter och fungerar som stöd och handledning under dokumentationen. För



närvarande dokumenterar samtliga nämnder, med undantag för byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden, i verksamhetsstödet.

När det gäller det praktiska arbetet med framtagande av internkontrollplaner (riskanalys och kontrollåtgärder) uppmärksammar vi att detta ser olika ut inom de olika nämndernas tjänsteorganisation.

I vissa nämnder (t.ex. individ- och familjenämnden, äldrenämnden och fritidsnämnden) finns en utsedd person i förvaltningen som reviderar och lägger fram ett förslag till internkontrollplan till ledningen för diskussion. I andra nämnder (t.ex. tekniska nämnden och kulturnämnden) är framtagandet ett gemensamt ansvar hos ledningsgruppen att identifiera riskerna som ska ingå i internkontrollplanen.

Vi uppmärksammar att för- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden skiljer sig från de övriga nämnderna såtillvida att internkontrollplanens planering utifrån riskbedömningen (dvs aktiviteter/åtgärder, vem som är ansvarig för dessa samt när det ska vara klart) beslutas av tjänstemän och inte av respektive nämnd. Vi kan inte styrka att nämnderna har delegerat denna beslutanderätt till någon tjänsteman.

En likhet i arbetssätt mellan en majoritet av nämnderna är att de i sin *riskanalys* utgår ifrån tidigare års beskrivna risker. Det innebär att planen uppdateras genom kompletteringar eller tillägg vid behov. Eftersom de mål som nämnden beslutat om i uppdragsplanen sträcker sig över tid och inte alltid är konkreta upplever delar av förvaltningen att det kan vara svårt att avgöra när målet är nått eller ifall kontrollåtgärden får avsedd effekt.

Av intervjuer framgår att det när nämnderna beslutar om nya mål (vanligtvis vid mandatperiodskifte) görs en riskanalys kring vad som sker om målen inte nås. Riskbeskrivning och åtgärder till dessa formuleras i internkontrollplan. Eftersom målen överlag kvarstår under mandatperioden sker inte ytterligare riskanalyser. Det kan hända att tillägg eller kompletteringar görs vid behov.

Granskningen visar att ingen av kommunens nämnder upprättar dokumenterade riskanalyser, där olika typer av möjliga risker sammanställs och värderas.

När det gäller internkontrollplanernas innehåll och omfattning framgår av intervjuer och vår granskning följande:

- ▶ *Alla verksamheter omfattas inte* alltid i samtliga nämnders internkontrollplaner. Som exempel kan nämnas de kommunövergripande verksamheterna personal, administration & kommunikation samt ekonomi.
- ▶ Kontroller kopplade till *risk för förtroendeskada* återfinns endast i två nämnders planer (byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden). Här finns kontroller av representation respektive köp/mottagande av gåva.
- ▶ Riskanalyser som omfattar ett bredare perspektiv än risker kopplade till de beslutade verksamhetsmålen görs inte regelmässigt.
- ▶ Förtroendeskadliga risker är ett område som i liten utsträckning ingår i nämndernas internkontrollplaner. Några av de verksamhetsföreträdare vi intervjuat uppger att risken för förtroendeskadliga skador är så liten att det inte är relevant att ta med i internkontrollplanen.
- ▶ Endast ett fåtal planer innefattar kontroller av ekonomiska risker.
- ▶ Internkontrollplanerna innehåller en beskrivning av vilka *aktiviteter* som ska genomföras under året än vilka *kontroller* som ska genomföras i verksamheten.

Angivna aktiviteter/åtgärder i internkontrollplanerna är därtill ofta formulerade på ett övergripande och icke konkret sätt.

Vid våra intervjuer framhålls att det pågår mycket annat arbete i verksamheterna som kan kopplas till kontroller och avvikelser inom respektive nämnds verksamheter. Som exempel kan nämnas arbete med kvalitetsledningssystem, systematiskt kvalitetsarbete mm. Några intervjupersoner framhåller dock att det saknas en överblick och helhetsbild av allt internkontrollarbete som görs.

### **5.3. Uppföljning och uppsiktsplikt**

Av fullmäktiges riktlinjer för intern kontroll framgår att den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet ska *följas upp, bedömas och avrapporteras*. I samband med inrapporteringen till kommunfullmäktige ska nämnderna/styrelserna lämna en rapport om läget för sin interna kontroll och *huruvida den anses tillräcklig*.

Av intervjuer framgår att kommunstyrelsen årligen behandlar nämndernas uppföljning av föregående års internkontrollplaner. Nämnderna rapporterar sitt resultat av internkontrollarbetet till styrelsen i samband med upprättande av årsredovisning samt från och med i år även en lägesrapport i samband med tertialrapport per augusti. Granskningen visar att samtliga nämnder har behandlat och godkänt uppföljning av 2016 års internkontrollplaner.

Granskningen visar att nämndernas uppföljningsrapporter innehåller en bedömning (grön, gul eller röd) av riskminimering och status. Med visst undantag för individ- och familjenämnden samt äldrenämnden och byggnadsnämnden saknar dock samtliga nämnders uppföljningsrapporter en tillhörande analys, exempelvis av om kontrollåtgärderna visat någon brist eller om kontrollåtgärden/aktiviteten i sig är tillräcklig och ändamålsenlig. Av intervjuer framgår även att det inte finns några instruktioner om hur bedömningen ska göras vilket leder till en otydlighet om vad det är som egentligen ska bedömas.

Ingen av nämnderna har, till styrelsen, lämnat någon bedömning av i vilken utsträckning den interna kontrollen är tillräcklig eller inte.

Granskningen visar att styrelsen i mars 2017 beslutade att godkänna samtliga nämnders internkontrollrapporter för 2016 och styrelsen gjorde samtidigt bedömningen att den interna styrningen och kontrollen i kommunen är "god och tillräcklig".

## 6. Sammanfattande bedömning, svar på revisionsfrågor och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, med utgångspunkt från sin uppsiktsplikt, inte till fullo säkerställer en ändamålsenlig struktur för intern kontroll inom kommunens olika verksamheter. Bedömningen avgränsas och baseras på nedanstående iakttagelser och bedömningar.

### **Är kommunstyrelsens övergripande styrning och samordning av det interna kontrollarbetet ändamålsenligt?**

Vi bedömer att kommunstyrelsens övergripande och dokumenterade styrning av internkontrollarbetet är ändamålsenlig. Bedömningen baseras på att befintliga styrdokument (riktlinjer och tillhörande handledningar och blanketter) på ett tämligen tydligt vis beskriver hur internkontrollarbetet ska genomföras i kommunen. Vi bedömer det även positivt att arbetet har integrerats i kommunens verksamhetssystem.

Vi bedömer dock att styrelsens samordning av det interna kontrollarbetet behöver utvecklas. Det finns en bred samsyn i verksamheterna när det gäller behovet av samordning och av en kommungemensam diskussion runt arbetet kring intern styrning och kontroll. Verksamheterna ser behov av erfarenhetsutbyte och stöd i arbetet med den interna kontrollen samt av att diskutera eventuella risker som kan finnas mellan nämnderna.

### **Hur definierar kommunstyrelsen och nämnderna begreppet intern kontroll?**

Vi bedömer att styrelsens och nämndernas dokumenterade definition av intern kontroll är i enlighet med COSO-modellens definition av intern kontroll. Umeå kommun har också, enligt tidigare granskning, tillämpat COSO-modellens utgångspunkter i sin utformning av intern kontroll. Att Umeå kommuns dokumenterade definition överensstämmer med den vedertagna är positivt.

Vi bedömer dock att det i praktiken, i nämnder och verksamheter, tillämpas en smalare definition av intern kontroll, vilken i internkontrollplanerna enbart är avgränsat till verksamhetsmålen och aktiviteter som syftar till att uppnå dessa. Vi är medvetna om att det i vissa verksamheter även pågår andra processer som innefattar kontroller och hantering av avvikelser, vilka kan ses som en del av internkontrollarbetet. Detta gäller exempelvis ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och/eller andra aktiviteter som är lagstadgade enligt speciallagstiftning. I vår granskning har vi dock inte kunnat se att nämndernas interna kontrollplaner omfattar även dessa typer av kontrollmoment. Detta innebär att det föreligger en otydlighet i nämndernas interna kontrollstruktur och det finns ingen bild av om det arbete som bedrivs är heltäckande ur ett internkontrollperspektiv.

### **Hur arbetar nämnderna praktiskt för att implementera en ändamålsenlig intern kontroll?**

Nämnderna arbetar inte på ett fullt likartat sätt med framtagandet av internkontrollplaner. I vissa nämnder ansvarar en person för framtagande av plan medan det i andra nämnder är ett mer kollektivt tillvägagångssätt. Då det finns ett tydligt fokus på verksamhetsmålen (och aktiviteter som syftar till att uppnå dessa) uppges arbetet med internkontroll vara en naturlig del i verksamheternas arbete.

### **Omfattar interna kontrollplaner relevanta områden i den kommunala verksamheten?**

Vår bedömning är att de områden som internkontrollplanerna omfattar förvisso är relevanta när det gäller nämndernas måluppfyllelse. Vi bedömer dock samtidigt finns risk att alla områden av väsentlighet för en god intern kontroll inte omfattas av planerna, vilket inte är

ändamålsenligt. Vidare bedömer vi att det finns ett generellt behov att konkretisera de beskrivna kontrollåtgärderna i planerna för att möjliggöra uppföljning av om åtgärden fått avsedd effekt. Vår uppfattning är att internkontrollplanerna i dagsläget liknar vad som traditionellt benämns handlingsplaner.

### **Hur har kommunens strategiska arbete och inriktning med den interna kontrollen beretts och beslutats?**

Det strategiska arbetet regleras i riktlinjer för intern styrning och kontroll vilka har beretts av kommunstyrelsen och beslutats av kommunfullmäktige. Den tjänsteman som arbetat fram riktlinjer och tillhörande handledningar arbetar inte längre kvar i kommunen.

Vi uppmärksammar att för- och grundskolenämndens samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens styrning av innehållet i internkontrollplanerna skiljer sig från styrningen som utövas av övriga nämnder i kommunen. Detta då aktiviteter/åtgärder (traditionellt kallat kontrollmoment), vem som är ansvarig för dessa samt när det ska vara klart, beslutas av tjänstemän och inte av respektive nämnd. Respektive nämnd har enligt kommunallagen ett tydligt ansvar för att den interna kontrollen i sin verksamhet är tillräcklig. Gångse tillvägagångssätt är att nämnderna beslutar om hur och med vilken inriktning den interna kontrollen ska bedrivas under det kommande året samt hur verksamheten löpande ska följas upp. Det är således nämnden som gör prioriteringar och lägger fast nivåer på uppföljningen. Kontrollerna utförs sedan av tjänstemännen som också rapporterar resultatet till nämnden. Vår erfarenhet från andra kommuner är också att internkontrollplanen i sin helhet fastställs av ansvarig nämnd.

### **Genomförs ändamålsenliga riskanalyser som grund för verksamheternas planer för intern kontroll? Hur fångas förtroendeskadliga områden in?**

Vi bedömer att de riskanalyser som genomförs inte är fullt ändamålsenliga. Vår uppfattning är att det finns en risk att väsentliga kontrollområden missas då heltäckande riskanalys inte genomförs kontinuerligt i nämnderna.

Vi bedömer exempelvis att det finns risk för att förtroendeskadliga områden inte fångas in på ett tillräckligt sätt. Endast 2 av 11 granskade internkontrollplaner innefattar förtroendeskadliga områden och konsekvenserna kan, enligt vår uppfattning, bli tämligen stora om någonting inträffar inom dessa områden.

### **Följer nämnderna fastställda övergripande riktlinjer för intern kontroll?**

Vi bedömer att nämndernas följsamhet till fastställda riktlinjer inte är tillräcklig. Denna bedömning baseras främst på a) att fokus i arbetet har avgränsats till att enbart omfatta aktiviteter som syftar till att uppnå verksamhetsmålen samt b) att dokumenterade och heltäckande riskanalyser saknas.

### **Utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt när det gäller nämndernas arbete med intern kontroll samt deras följsamhet till riktlinjerna?**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt på ett delvis ändamålsenligt sätt. Det är positivt att styrelsen följer upp och bedömer den interna kontrollen i kommunen. Däremot bedömer vi att styrelsen inte säkerställt en fullständig följsamhet till fastställda riktlinjer och det finns även otydligheter kring vad som egentligen bedöms i samband med uppföljningen av den interna kontrollen för respektive nämnd.

I syfte att utveckla verksamheten rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ Säkerställa att alla väsentliga kontrollområden ingår i de riskanalyser som görs.
- ▶ Säkerställ (exempelvis via en kartläggning och uppföljning) att olika typer av kontroller görs i verksamheterna, såväl förebyggande som upptäckande och korrigerande.
- ▶ Överväga att på ett tydligare sätt samordna arbetet med intern kontroll inom kommunen i syfte att åstadkomma erfarenhetsutbyte, utveckling och stöd i arbetet med intern kontroll. Detta blir av särskild vikt då riktlinjer och handledningar för intern kontroll tolkats olika i nämnderna. Ett exempel på detta, som tidigare nämnts, är att för- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden inte beslutar vilka aktiviteter/kontrollmoment som ska genomföras samt ansvarig och tidsram för arbetet. Dessa nämnder bör se över om detta tillvägagångssätt säkerställer en tillräcklig intern kontroll inom respektive verksamhet.

Umeå den 26 september 2017

Linda Marklund  
EY

Petra Nylander  
EY

## 7. Källförteckning

Underlag från kommunen:

- ▶ Riktlinjer för intern styrning och kontroll
- ▶Handledning, intern styrning och kontroll
- ▶Handledning för riskanalys inom intern styrning och kontroll
- ▶Blankett för internkontrollplan
- ▶Exempel på ifylld internkontrollplan
- ▶Intern styrning och kontroll (bildspel för utbildning)
- ▶Delårsrapport per augusti 2016
- ▶Årsredovisning för 2016
- ▶Internkontrollrapporter för 2016
- ▶Internkontrollplaner för 2017
- ▶Ärendeprotokoll

Tidigare rapporter:

- ▶ Granskning av intern kontroll i Umeå kommun (2010/2011)
- ▶ Uppföljande granskning av kommunens internkontrollsystem (2014)

Intervjuer:

- ▶ Utbildningsdirektör
- ▶ Samhällsbyggnadsdirektör
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Budget- och finanschef
- ▶ Ledningskoordinator
- ▶ Ekonomichef utbildning
- ▶ Controllers (fritidsförvaltningen, kulturförvaltningen, respektive kommunövergripande).