



Kommunrevisorerna granskar

UMEÅ KOMMUN

Uppföljande granskning av kommunens internkontrollsystem

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och avgränsning	4
2.3. Ansvariga nämnder	4
2.4. Metod	5
2.5. Revisionskriterier.....	5
3. Organisation och riktlinjer	6
3.1. Föregående granskning och förändring av kommunens organisation för intern styrning och kontroll.....	6
3.2. Aktuella riktlinjer och instruktioner	6
3.3. Uppdragsplan och mål	7
3.4. Riktlinjer för intern styrning och kontroll	7
4. Nämnderna och styrelsens arbete med intern kontroll	9
4.1. Nämndernas organisation för intern styrning och kontroll	10
5. Uppföljning av arbetet för intern styrning och kontroll	12
5.1. Nämndens bedömning av den interna kontrollen.....	13
5.2. Genomgång av internkontrollplaner för 2014.....	13
5.3. Genomgång av uppföljning av internkontrollplaner för 2013.....	13
6. Revisionsfrågor, bedömning och rekommendationer	15
6.1. Bedömning	17
6.2. Rekommendationer	18

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har EY genomfört en uppföljande granskning av kommunens internkontrollsystem. Granskningens syfte var att granska om kommunstyrelsen säkerställt ett internkontrollsystem så att nämndernas interna kontroll är tillräcklig.

Vid föregående års granskningar rekommenderades att återrapportering bör kopplas till fullmäktiges och nämndens mål och identifierade risker och beslutade kontrollåtgärder. Nämnderna rekommenderades även att ansvara för att formulera mål för verksamheten utifrån fullmäktiges övergripande mål, för att underlätta för risk- och väsentlighetsanalyser.

Numera utgår uppdragsplaner utifrån fullmäktiges mål och riskvärderingen görs utifrån fullmäktiges och nämndernas mål och verksamheternas uppdrag, vilket vi bedömer är en förbättring och i enlighet med kommunens riktlinjer för intern styrning och kontroll. Vi bedömer även att det nya arbetssättet med intern kontroll innebär en mer sammanhållen process, där den interna kontrollen, inklusive riskanalys, sammankopplas med verksamhetsplaneringen.

Ett antal nämnders verksamheter använder kommunens beslutsstödssystem för att på ett systematiskt sätt kontinuerligt följa arbetet med internkontrollplanens kontrollåtgärder. För de verksamheter som inte följer kontrollåtgärderna med hjälp av det system som finns, ser vi en risk i att det kontinuerliga arbetet med internkontrollplanen blir svårt att överblicka och följa. Vi noterar dock att företrädare för dessa verksamheter uppger att internkontrollplanen från och med 2015 ska läggas in i beslutsstödssystemet.

I det föregående systemet fanns en otydlighet för vad intern kontroll innebar. Utifrån våra intervjuer bedömer vi att det numera finns en samsyn angående vad kommunen anser att intern styrning och kontroll innebär.

Samtliga nämnder har internkontrollplaner för 2014 och dessa följer kommunens riktlinjer för intern styrning och kontroll. Kommunstyrelsen och Överförmyndarnämnden har inga internkontrollplaner för 2013, vilket innebär att vi inte kan bedöma hur de nämnderna följer upp det interna kontrollarbetet.

Övriga nämnder återrapporterar och följer upp sina respektive interna kontrollplaner. Vi ser däremot att det saknas en mer djupgående analys av de kontrollåtgärder och aktiviteter som genomförts och vilken påverkan de har på de identifierade riskerna.

Enligt riktlinjerna har Kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att det finns en god intern styrning och kontroll i kommunen och ska, vid behov, föreslå förbättringsförslag till fullmäktige avseende riktlinjerna.

Eftersom vi inte kunnat se om eller hur Kommunstyrelsen, utöver på tjänstemannanivå, följer och bedömer nämndernas arbete med den interna kontrollen är det svårt att göra någon bedömning av vilken avrapportering/information Kommunstyrelsen får och i vilken utsträckning kommunstyrelsen följer nämndernas arbete med den interna kontrollen.

Vår övergripande bedömning är att synpunkterna på kommunens interna kontroll i tidigare granskningar åtgärdats. Idag finns ett tydligt arbetssätt för hur det interna kontrollarbetet ska genomföras. Det finns dock förbättringsmöjligheter vad gäller uppföljning och bedömning av

styrelsens och nämndernas interna kontrollplaner och det saknas en uppföljning på kommunövergripande nivå.

1.1. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som granskningen visar ges följande rekommendationer.

- ▶ Enligt fullmäktiges riktlinjer, samt enligt kommunallagens föreskrifter om kommunstyrelsens uppsiktsplikt, har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att det finns en god intern styrning och kontroll i kommunen. Styrelsen bör årligen följa upp och utvärdera om varje nämnds interna kontrollarbete är tillräckligt.
- ▶ Styrelsen bör utveckla analys och bedömning av genomförda kontrollåtgärder/aktiviteter och vilken påverkan detta haft på identifierade risker.
- ▶ Samtliga nämnder bör säkerställa att riskanalysens framtagna kontrollåtgärder går att följa och följa upp.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisorerna genomförde år 2010 en fördjupad granskning av kommunens internkontrollarbete för att bedöma om kommunens arbete med intern kontroll bedrivs i enlighet med de riktlinjer som finns. Stora förändringar av kommunens internkontrollarbete och förvaltningsstruktur har skett sedan granskningen.

I föregående års granskning noterades bland annat att begreppet intern kontroll var relativt okänt inom förvaltningen och att nämnderna bör förtydliga hur arbetet med återrapportering från verksamhet till nämnd ska ske.

Vidare noterades att nämnderna bör ta ett större ansvar för att formulera mål för verksamheten utifrån de av fullmäktige beslutade övergripande målen, att nämnderna bör utveckla sina metoder för att genomföra risk- och väsentlighetsanalyser som grund för att identifiera relevanta kontrollåtgärder.

Intern kontroll definieras vanligen som "en process där såväl den politiska som den professionella ledningen och övrig personal samverkar. Processen är utformad för att med rimlig grad av säkerhet uppnå följande mål:

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

Enligt kommunallagen ansvarar nämnderna för att se till att den interna kontrollen i verksamheten är tillräcklig. Det är förvaltningens ansvar att i sitt arbete integrera intern kontroll som en naturlig del i styrning och ledning. Det primära syftet med intern kontroll i offentlig kommunal verksamhet är att säkerställa att de av fullmäktige fastställda målen och uppdragen uppfylls. Den interna kontrollen innefattar alla system, processer och rutiner som syftar till att styra ekonomi, prestationer och kvalitet inom de verksamheter som respektive nämnd ansvarar för.

Revisorerna har genomfört en uppföljande granskning för att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig intern kontroll.

2.2. Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att granska om kommunstyrelsen säkerställt ett internkontrollsystem så att nämndernas interna kontroll är tillräcklig. Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur har kommunstyrelsen organiserat det interna kontrollarbetet?
- ▶ Följer nämnderna de fastställda riktlinjerna för intern kontroll?
- ▶ Hur följer kommunstyrelsen upp nämndernas arbete med intern kontroll samt deras följsamhet till riktlinjerna?

2.3. Ansvariga nämnder

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

2.4. Metod

Samtliga nämnders internkontrollplaner och dokumenterade uppföljningar har granskats. Intervjuer har genomförts med kommunens finanschef, ekonomichefer för respektive verksamhetsområde Unga, Vuxna och Samhällsbyggnad samt chefer tillhörande dessa verksamhetsområden.

2.5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallag (1991:900)
- ▶ Riktlinjer för intern styrning och kontroll i Umeå kommun, fastställt av KF 2004

3. Organisation och riktlinjer

3.1. Föregående granskning och förändring av kommunens organisation för intern styrning och kontroll

I den granskning EY genomförde 2010 fastställdes att det fanns en god struktur för hur den interna kontrollen ska bedrivas, som en del i nämnder och förvaltningars interna styrning. Däremot var begreppet intern kontroll inte välkänt inom kommunen. Det var otydligt huruvida intern kontroll i kommunen innefattar den löpande verksamhetsstyrningen och uppföljning enligt kommunens "årshjul" eller om intern kontroll avser den rapportering av intern kontroll som ska ske årligen i samband med årsboks slutet.

Tidigare fanns ett reglemente för intern kontroll och "Råd och upplysningar för intern styrning och kontroll". Utöver detta var det upp till respektive nämnd att ta fram egna riktlinjer för den interna kontrollen. Vid föregående års granskning fanns inga tydliga instruktioner om hur riskanalysen ska genomföras.

I kommunens tidigare upplägg för intern styrning och kontroll fanns ett betygsättningssystem där nämnderna vid årets slut genomförde en självskattning av den interna kontrollen. Enligt kommunens finanschef var detta problematiskt då det ansågs vara en uppgift som genomförs en gång per år och låg utanför verksamhetsplaneringen. Det upplevdes även finnas en problematik i att nämnderna värderade sin interna kontroll högt för att få bättre resultat än andra nämnder.

Finanschefen betonar att det i dagsläget finns en samsyn i att dagens interna kontroll innebär att bedöma vilka risker som finns för att inte nå kommunens mål. De största riskerna ska dokumenteras i nämndernas internkontrollplaner, som ska antas i samband med att kommunens uppdragsplan antas. Det är den verksamhetsansvarige som ansvarar för att kartlägga risker och tillse att denna process fungerar. Idag ligger samordningsansvaret på respektive ekonomichef för Unga, Vuxna och Samhällsbyggnad.

3.2. Kommunallagen (1991:900)

Kommunallagen (6 kap. 7§) stipulerar att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Respektive nämnd ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Kommunallagen fastställer även att styrelsen aktivt ska informera sig om att de övriga nämnderna bedriver sin verksamhet enligt fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer, att lagar och förordningar följs och att den ekonomiska förvaltningen är effektiv och säker

I kommunallagen specificeras inte vilka verktyg kommunens nämnder ska nyttja för att på ett tillfredsställande sätt fullgöra sina åtaganden rörande intern kontroll. Syftet med intern kontroll är dock att bidra till en ändamålsenlig, säker och effektiv kommunal verksamhet.

3.3. Aktuella riktlinjer och instruktioner

Fullmäktiges tidigare reglemente för intern kontroll är reviderat och kallas numera "Riktlinjer för intern styrning och kontroll". Till riktlinjerna finns bilagorna "Handledning för intern styrning

och kontroll”, ”Handledning för riskanalys inom intern styrning och kontroll” samt mallar för internkontrollplan och för avrapportering av internkontrollplan.

3.4. Uppdragsplan och mål

Nämnderna beslutar, utifrån Kommunfullmäktiges övergripande mål, om interna mål och uppdrag. Dessa fastställs i kommunens uppdragsplan. Kommunen har en gemensam uppdragsplan för samtliga verksamheter. Respektive verksamhet har ett eget avsnitt i uppdragsplanen och det framgår vilken/vilka nämnder som är kopplade till verksamheterna.

För varje verksamhet finns ett styrkort, som innehåller mål och resultatmått. I styrkortet beskrivs kommunfullmäktiges mål för samtliga verksamheter, och utifrån detta preciseras separata mål för respektive verksamhet. Enligt riktlinjerna för intern styrning och kontroll är det utifrån dessa (fullmäktiges övergripande mål och de verksamhetsspecifika målen), samt verksamhetskraven (presenteras nedan), som riskanalys och internkontrollplan ska utgå .

3.5. Riktlinjer för intern styrning och kontroll

Kommunens ekonomidirektör är dokumentansvarig för riktlinjerna. Riktlinjerna gäller för kommunens samtliga verksamhetsområden. I riktlinjerna specificeras vad som inom kommunen avses med intern styrning och kontroll:

”..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 verksamhetskraven att:

- verksamheten bedrivs effektivt
- redovisningen sker på ett tillförlitligt och rättvisande sätt
- verksamheten hushåller väl med kommunens medel
- lagar och regler följs”

I riktlinjerna slås fast att en riskanalys ska genomföras för att identifiera risker för att ovanstående mål inte uppfylls och att det utifrån riskanalysen ska tas fram kontrollåtgärder för att målen, med rimlig säkerhet, ska uppnås. Uppföljning, inklusive bedömning av den interna kontrollen och avrapportering, ska ske systematiskt och regelbundet. Enligt riktlinjerna ska riskanalysen, kontrollåtgärderna och uppföljningen dokumenteras.

Avrapportering till fullmäktige ska ske i samband med årsbokslutet. Då ska nämnderna och styrelsen rapportera en lägesbeskrivning och om den interna kontrollen varit tillräcklig. Till nämnderna ska verksamheterna avrapportera det underlag som möjliggör för nämnden att uppfylla sina mål. Delar av internkontrollarbetet ska även rapporteras vid verksamhetsplaneringen inför kommande år.

Riktlinjerna fastställer att fullmäktige beslutar om riktlinjerna. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en god intern styrning och kontroll i kommunen och ska, vid behov, föreslå förbättringsförslag till fullmäktige avseende riktlinjerna.

Enligt riktlinjerna, och kommunallagen, har nämnderna det yttersta ansvaret för den interna kontrollen. Riktlinjerna fastställer att det operativa ansvaret följer verksamhetsansvarig och att verksamhetsansvarig är internkontrollansvarig.

3.5.1.Handledning intern styrning och kontroll samt riskanalys

I handledningen återfinns ytterligare beskrivning av intern kontroll och dess innebörd samt en mer utförlig ansvars- och organisationsbeskrivning. I denna fastställs att nämnderna ansvarar för att aktivt delta i det interna kontrollarbetet och löpande hålla sig uppdaterade. Nämnden ska även ställa tydliga krav på verksamhetens interna kontrollprocesser, med tillhörande underlag och rapporter och nämnden ska tillse att regler och anvisningar tillämpas och att verksamhetens anställda är väl medvetna om nämndens syften och mål för verksamheten.

Varje nämnd ska upprätta en egen organisation för det operativa internkontrollarbetet. Internkontrollansvaret kan inte delegeras så att någon befrias från ansvar. I handledningen definieras organisationen för intern kontroll med att nämnden är uppdragsgivare, verksamhetsområdets ledningsgrupp är styrgrupp och nämndsansvarig chef ska leda och koordinera arbetet.

I handledningen fastställs att den interna kontrollen ska integreras i nämndens verksamhetsplanering. Detta ska göras genom att i samband med framtagande av verksamhetsplan och operativa rutiner ska även riskanalyser genomföras och kontrollåtgärder upprättas. Processen för intern styrning och kontroll bryts ned i områdena mål och krav, processkartläggning, riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning. För respektive område innehåller handledningen kort information om hur respektive process ska ske.

Handledningen ger även förslag på vilka delar av processen som bör dokumenteras.

I handledningen beskrivs den rapportering som ska ske. Verksamheten ska rapportera nödvändigt underlag för att nämnden ska kunna styra, genomföra och bedöma den interna kontrollen, vilket inkluderar riskanalys, internkontrollplan och uppföljning av internkontrollplan. Till fullmäktige ska nämnderna i samband med årsbokslut avrapportera hur arbetet med den interna kontrollen fungerat och om den är tillräcklig. Med nämndernas avrapportering av det interna kontrollarbetet ska kommunstyrelsen utvärdera systemet för intern kontroll. Detta görs inom ramen för den samlade uppföljningen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Slutligen innehåller handledningen förslag på arbetsplan och tidsplan för det interna kontrollarbetet, som sammanfattar samtliga punkter i handledningen för intern styrning och kontroll.

3.5.1.1 Riskanalys

Bilagt till handledningen för intern styrning och kontroll finns handledning för riskanalys inom intern styrning och kontroll. Inledningsvis förklaras i handledningen att riskanalysarbetet avseende intern kontroll skiljer sig från andra typer av riskanalyser, så som t.ex. säkerhetsrådet.

Utifrån nämndens identifierade förutsättningar ska en inventering av nämndens risker genomföras, med beaktande av verksamhetskraven effektivitet, lagefterlevnad, rättvisande redovisning och medelsförbrukning. En risk definieras som händelser som utgör ett hot för att nämnden inte kan bedriva sin verksamhet så att den fullgör sina uppgifter och når sina mål. Enligt handledningen bör den person med verksamhetsansvar besluta om värdering och hantering av riskerna. Risker klassificeras som både interna och externa och exempel ges för vardera område.

Handledningen innehåller även en guide för hur riskerna ska värderas. Riskerna ska bedömas utifrån sannolikhet och konsekvens och ska värderas i förhållande till den måluppfyllelse

riskan kan komma att påverka. Sannolikhet och konsekvens bedöms utifrån en fem-gradig skala enligt nedan:

Sannolikhet

1. Inte alls (förväntas bara uppstå under exceptionella omständigheter)
2. Föga troligt (skulle kunna uppstå vid sällsynta omständigheter)
3. Möjligt (kan uppstå någon gång)
4. Troligt (kommer troligen att uppstå under de flesta omständigheter)
5. Nästan säkert (förväntas uppstå under de flesta omständigheter)

Konsekvens

1. Inga (organisationens vanliga rutiner är tillräckliga för att klara av konsekvensen av dessa risker)
2. Mindre, men kontrollerbara (kan hota någon mindre aktivitet inom processen/verksamheten)
3. Allvarliga (kräver vissa justeringar i processen/verksamheten)
4. Mycket allvarliga (hotar vissa mål och resultat inom projektet/verksamheten)
5. Extraordinära (processen/verksamheten kan stoppas om risken inträffar)

Riskvärdet blir sedan värdet för sannolikhet multiplicerat med värdet för konsekvens. I nästa steg ska nämnden besluta om hur risken ska hanteras. Beslut kan fattas om att acceptera risken, begränsa risken, dela risken inom kommunen eller eliminera risken. Utifrån detta ska ett antal kontrollåtgärder tas fram för de risker som inte accepteras.

Kontrollåtgärderna ska integreras i nämndens verksamhet och respektive verksamhetsansvarig chef är ansvarig för detta och bör enligt handledningen ha befogenhet att i detalj utforma kontrollåtgärder. I handledningen återfinns ett antal exempel på kontrollåtgärder.

I handledningen förtydligas även att det kan finnas andra typer av kontrollåtgärder som inte är kopplade till riskanalysen. Detta kan t.ex. vara vissa kontroller kopplade till nämndernas bokföring, ekonomistyrning, årsredovisning, kompetensförsörjning och budgetunderlag samt regelfterlevnad.

Uppföljningen av riskanalysen ska innehålla en bedömning av hur arbetet med respektive framtagna kontrollåtgärd genomförts för att kunna bedöma den kvarstående risken.

Framtagna kontrollåtgärder ska skrivas in i nämndens internkontrollplan och där ska framgå vilket mål risken är kopplad till, en riskbeskrivning, riskbedömning, plan utifrån riskbedömning (kontrollåtgärd), ansvarig för genomförandet av kontrollåtgärd samt tidpunkt för när kontrollåtgärden ska vara klar.

4. Nämnderna och styrelsens arbete med intern kontroll

Vid intervju med kommunens finanschef nämns att det nya konceptet för intern kontroll kontinuerligt arbetas in i den nya organisationen. Finanschefen bedömer att arbetet med intern kontroll, med tanke på att systemet är relativt nytt, fungerar bra och att kommunen har en målsättning om ständiga förbättringar av området.

4.1. Nämndernas organisation för intern styrning och kontroll

Umeå kommun har endast en förvaltning som är uppdelad i områdena Unga, Vuxna och Samhällsbyggnad. Ekonomicheferna för respektive område är samordningsansvariga för de nämnder som tillhör de olika områdena. Därav har vissa av nämnderna liknande organisatoriskt upplägg gällande den interna kontrollen. Då ekonomicheferna för respektive område är samordningsansvariga för arbetet med den interna kontrollen, är följande avsnitt uppdelat i verksamhetsområdena Unga, Vuxna och Samhällsbyggnad.

När begreppet "Beslutsstödssystem" används nedan avses det kommungemensamma beslutsstödsystemet.

Verksamhetsområde Unga (För- och grundskolenämnden och Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden)

Arbetet med internkontroll inom För- och grundskolenämnden och Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden organiseras i samordningsområdet Unga. Riskanalyserna sammanställs för för- och grundskolenämnden i för- och grundskolans stabsgrupp och för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i gymnasie- och vuxenutbildningens ledningsgrupp. För att även omfatta den del av Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden som berör andra delar än unga deltar Vivas Kompetenscentrums¹ verksamhetschef vid detta arbete.

Det är Ungas ekonomichef som samordnar processen kring respektive skolnämnds internkontrollplan. I processen för för- och grundskolan ingår för- och grundskolans stabsfunktioner inklusive utvecklingschef och personalchef. I processen för gymnasie- och vuxenutbildningen ingår ledningsgruppen för dessa verksamheter. Insamlandet av verksamhetens risker sker utifrån löpande samtal med chefer ute i verksamheten. Planerna revideras årligen parallellt med arbetet med budget och uppdragsplanen. Riskanalysen genomförs utifrån vilka risker som finns för att nämnderna inte når uppställda mål.

I skolnämndernas internkontrollplaner framgår vem som är ansvarig för respektive kontrollåtgärd. Det är upp till den kontrollåtgärdsansvarige att följa upp hur arbetet med kontrollåtgärden genomförs. Från och med internkontrollplanen 2015 kommer detta ske i kommunens beslutsstödssystem. Då måste den/de kontrollansvariga för respektive kontrollåtgärd återrapportera genomförandet i beslutsstödssystemet. För internkontrollplanen för 2014 använder skolnämnderna inte beslutsstödssystemet.

Skolnämnderna beslutar om vilka risker som ska ingå i internkontrollplanerna utifrån de förslag verksamheten tagit fram. Nämnden beslutar även om de risknivåer som verksamheten bedömt för respektive risk. Det är sedan verksamheten som tar fram respektive kontrollåtgärd och åtgärdsansvarig för respektive risk.

Verksamhetsområde Samhällsbyggnad (Kommunstyrelsen, Byggnadsnämnden, Fritidsnämnden, Kulturnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Tekniska nämnden, Överförmyndarnämnden)

Verksamheterna under Kommunstyrelsen, Byggnadsnämnden och Tekniska nämnden har, utöver plan på nämndnivå, internkontrollplaner för respektive verksamhetsområde. Dessa tas fram av verksamhetschef, som i samråd med sina anställda samlar in sin verksamhets största risker. För Byggnadsnämnden och Tekniska nämnden är det Samhällsbyggnads led-

¹ Viva ansvarar för frågor som rör studie- och yrkesvägledning, flyktingintroduktion, vuxenutbildning och arbetsmarknad inom kommunen

ningsgrupp som sammanställer och bedömer vilka risker som respektive nämnds övergripande interna kontrollplan ska innehålla. Fritidsnämnden, Kulturnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Överförmyndarnämnden har interna kontrollplaner på nämndnivå, i enlighet med riktlinjerna. Dessa tas fram av cheferna för verksamheterna och har antagits i respektive nämnd.

Det är ekonomichefen för Samhällsbyggnad som har samordningsansvar för det interna kontrollarbetet för samtliga nämnder inom området Samhällsbyggnad.

Nämndernas riskanalys genomförs i samband med den årliga verksamhetsplaneringen och framtagandet av uppdragsplanen. Slutligen presenterar verksamheterna förslag på uppdragsplan, internkontrollplan och styrkort som respektive nämnd har att bedöma och besluta om.

Nämndens risker, tillsammans med risker som inte hamnar i nämndernas övergripande internkontrollplaner, läggs in i beslutsstödssystemet och verksamhetscheferna har ansvar för kontrollåtgärderna för dessa. Samtliga kontrollåtgärder i beslutsstödssystemet ligger som underlag för de beslutsstödsrapporter som går att hämta ifrån systemet.

Verksamhetsområde Vuxna (Socialnämnden)

Företrädare för Socialnämnden nämner vid intervjuer att det tidigare systemet för intern kontroll inte var tillfredsställande och att verksamheten arbetade efter egna rutiner. I dagsläget är det Socialdirektören som har det övergripande ansvaret för den interna styrningen och kontrollen och ekonomichef Vuxna har samordningsansvaret.

Företrädare för Socialnämnden anger att de värderar risker i förhållande till de mål som finns, i enlighet med kommunens riktlinjer för intern styrning och kontroll. De betonar vikten av att den interna styrningen och kontrollen inte får ses som ett fragment utanför verksamhetsplaneringen. Initialt påbörjas riskanalysen i Vuxnas ledningsgrupp, där arbetet för den interna styrningen och kontrollen samordnas. Det slutliga förslaget som nämnden har att besluta om framställs av ledningsgruppen. Nämnden för sedan diskussioner om riskerna och nivåerna på de föreslagna riskvärdena. Enligt företrädare för verksamheten är det inte vanligt att nämnden byter ut eller omvärderar risker.

För den interna kontrollen använder verksamheterna kopplade till Socialnämnden kommunens beslutssystem. I detta kan tjänstemän, utöver nämndens mål och resultatmätt, följa de aktiviteter/kontrollåtgärder de personligen är ålagda att ansvara för. Internkontrollsuppföljning i beslutsstödssystemet går att följa ner till mellanchefernivå. Socialnämnden har en kvalitetsansvarig som samordnar verksamheternas värdering av risker, tillsammans med verksamhetscheferna. Övriga risker och avvikelser inom områden så som LSS, Lex Sarah, Lex Maria och risker inom hälso- och sjukvård har andra rapporteringssätt och ingår inte i de risker som fastställs i internkontrollplanen.

Enligt de intervjuade avger beslutsstödssystemet signaler om någon med ansvar för ett kontrollområde inte genomför sitt uppdrag inom intern kontroll samt kommentarer från varje chef/rapportansvarig vad avser eventuella avvikelser.

Företrädare för verksamheten för Vuxna anser att det finns vissa otydligheter i fördelningen av ansvar mellan Unga och Vuxna. Detta då det t.ex. finns områden inom socialtjänsten som gäller både Unga och Vuxna. De uppger att det inte finns någon tydlig samverkan när det gäller riskanalys och intern kontroll kopplat till detta.

5. Uppföljning av arbetet för intern styrning och kontroll

5.1. Kommunstyrelsens uppföljning

Enligt finanschefen är Ekonomifunktionen kommunstyrelsens operativa organ för att ha uppsikt över nämndernas arbete med intern styrning och kontroll. Finanschefen är utsedd att samordna det interna kontrollarbetet och verksamheterna Unga, Vuxna och Samhällsbyggnads ekonomichefer är samordnare mellan kommunstyrelsen (Ekonomifunktionen) och nämnderna (verksamheterna).

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en god intern styrning och kontroll i kommunen och ska, vid behov, ge förbättringsförslag till fullmäktige avseende riktlinjerna. Vi har i vår granskning inte kunnat se om eller hur kommunstyrelsen behandlar och bedömer nämndernas interna kontrollplaner och arbete med intern kontroll. Detta sker på tjänstemannanivå, i ekonomifunktionens ledningsgrupp.

Enligt finanschefen är intern styrning och kontroll inte ett separat arbetsområde, utan integrerat i verksamheten. Kommunen har ingen utsedd person för uppföljning av intern kontroll, det huvudsakliga ansvaret för uppföljning av den interna kontrollen har respektive nämnd. På kommunövergripande nivå följs det interna kontrollarbetet av områdesansvariga för t.ex. arbetsmiljö, IT och ekonomi. Enligt finanschefen är kommunledningen av uppfattningen att det för ett bra och seriöst arbete kring intern styrning och kontroll krävs att verksamheter och politiker anser sig ha nytta av den interna kontrollen.

5.1.1. Kommunstyrelsens övergripande ansvar

I kommunstyrelsens uppsiktsplikt över övriga nämnder ingår området Intern styrning och kontroll. I Riktlinjer för Intern styrning och kontroll står att "Kommunstyrelsen har övergripande ansvar för att tillse att det finns en god intern styrning och kontroll i kommunen. Kommunstyrelsen ska vid behov föreslå förändringar av dessa riktlinjer."

Enligt kommunens finanschef ingår i detta att kommunstyrelsen en gång per år, i samband med antagandet av bokslutet, ska göra en bedömning av kommunens interna kontroll. Som underlag för detta ingår:

- nämnderna/styrelsernas rapport till kommunfullmäktige om läget för sin Intern styrning och kontroll och om man anser den tillräcklig.
- nämnderna/styrelsernas internkontrollplaner och dess uppföljningsrapport
- ekonomifunktionens rapport till kommunstyrelsen om bedömningen av läget för kommunens Interna styrning och kontroll
- eventuella granskningsrapporter från revisionen
- och i övrigt genom allmän information och bedömning av hur nämnder/styrelse bedrivit sin verksamhet.

Vid framkommet behov ska kommunstyrelsen föreslå förändringar av gällande riktlinjer eller i konceptet i övrigt.

Vi noterar att ekonomifunktionen har inlett sitt arbete med att bedöma och rapportdokumentera läget för kommunens Interna styrning och kontroll för år 2014, för överlämnande till kommunstyrelsen.

5.2. Ekonomichefernas roll i det interna kontrollarbetet

Ekonomicheferna sitter i respektive verksamhets ledningsgrupp. I dessa behandlas och sammanställs riskanalyser, internkontrollplaner och uppföljning av intern kontroll.

Ekonomifunktionens ledningsgrupp behandlar frågor om utveckling av konceptet för intern kontroll, regelverket för detta samt status i det nuvarande arbetet med intern kontroll.

Enligt kommunens finanschef ska ekonomicheferna:

- samordna internkontrollarbetet inom respektive verksamheter/nämnden d v s ställa krav på att arbetet genomförs enligt riktlinjerna, att tidsplaner hålls, att rätta mallar används, att beslut fattas.
- inte ha något ansvar för att utföra det verksamhetsoperativa internkontrollarbetet, den verksamhetsansvarige är internkontrollansvarig.
- vara "kommunikationsvägen" mellan kommunstyrelsen/ekonomifunktionen och nämnden/verksamheten, d v s båda vägarna så att även nämndernas/verksamheternas synpunkter når kommunstyrelsen/ekonomifunktionen.
- som ledamot i ekonomifunktionens ledningsgrupp vara delaktig i utvecklingen av kommunens internkontrollkoncept och dess förbättringsmöjligheter.

5.3. Nämndens bedömning av den interna kontrollen

Enligt kommunens riktlinjer finns ingen norm för hur den interna kontrollen ska bedömas, detta ska göras utifrån nämndens egen uppfattning. Enligt riktlinjerna ansvarar respektive nämnd för att tillräckligt upprättad dokumentation finns för att möjliggöra en egen bedömning om den interna kontrollen är tillräcklig.

Enligt riktlinjerna utgörs detta främst av uppföljningen av de interna kontrollplanerna. I riktlinjerna går att läsa att rapporteringen exempelvis kan innehålla kommentarer om kontrollåtgärder fungerar som de är avsedda att göra. Den slutliga bedömningen av nämndens interna kontroll görs vid årsbokslut och i samband med antagande av uppföljningen av nämndernas interna kontrollplaner.

5.4. Genomgång av internkontrollplaner för 2014

För att stämma av hur nämnderna arbetar med internkontrollplaner och riskanalys har vi begärt in samtliga internkontrollplaner för verksamhetsåret 2014.

Samtliga nämnder och kommunstyrelsen har upprättat internkontrollplaner för 2014 i enlighet med fullmäktiges riktlinjer. I samtliga planer har identifierad risk kopplats till nämndens och/eller fullmäktiges mål och risken är beskriven. I samtliga internkontrollplaner finns en bedömning av riskens sannolikhet att den inträffar, konsekvens om risken inträffar och det sammanlagda riskvärdet. Samtliga nämnder och styrelsen har tagit fram minst en aktivitet/kontrollåtgärd för respektive identifierad risk och det framgår vem som har ansvaret för att aktiviteten/kontrollåtgärden genomförs och följs upp.

5.5. Genomgång av uppföljning av internkontrollplaner för 2013

För att stämma av hur nämnderna följer upp antagna internkontrollplaner och aktiviteter/kontrollåtgärder har vi begärt in den uppföljning som respektive nämnd ska sammanställa.

Kommunstyrelsen och Överförmyndarnämnden har inte genomfört någon uppföljning av internkontrollplanerna för 2013, då de inte hade någon plan för 2013. Den första uppföljningen kommer ske utifrån internkontrollplanerna för 2014.

	Risk- och väsentlighetsanalys för 2014, beslutat av nämnd/styrelse	Kontrollåtgärder/aktiviteter för respektive riskområde	IK-plan 2014	Avrapportering/uppföljning IK-plan 2013, med beslut av nämnd
Kommunstyrelsen	X	X	X	Saknas
Fritidsnämnden	X	X	X	X
Byggnadsnämnden	X	X	X	X
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	X	X	X	X
Kulturnämnden	X	X	X	X
Tekniska nämnden	X	X	X	X
Socialnämnden	X	X	X	X
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	X	X	X	X
För- och grundskolenämnden	X	X	X	X
Överförmyndarnämnden	X	X	X	Saknas

Fritidsnämnden: Innehåller riskbeskrivningar med riskvärde och koppling till nämndens mål samt vem som är ansvarig för aktiviteter/åtgärder. Innehåller dokumenterade aktiviteter och åtgärder, datum för färdigställande och en uppföljande beskrivning och kommentar av utfört/ej utfört arbete.

Det finns inte någon återkoppling om eventuella aktiviteter/kontrollåtgärder visat på några avvikelser/noteringar eller någon kommentar om risken minskat, ökat eller kvarstår.

Byggnadsnämnden: Innehåller riskbeskrivningar med riskvärde och koppling till nämndens mål samt vem som är ansvarig för aktiviteter/åtgärder. Innehåller dokumenterade aktiviteter och åtgärder, datum för färdigställande och en uppföljande beskrivning och kommentar av utfört/ej utfört arbete.

För risker kopplade till ekonomisk hushållning avrapporterar nämnden om kontrollåtgärder funnit några brister eller inte, samt om dessa är korrigerade.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden: Innehåller riskbeskrivningar med riskvärde och koppling till nämndens mål samt vem som är ansvarig för aktiviteter/åtgärder. Innehåller dokumenterade aktiviteter och åtgärder, datum för färdigställande och en uppföljande beskrivning och kommentar av utfört/ej utfört arbete.

För risker kopplade till ekonomisk hushållning avrapporterar nämnden om kontrollåtgärder funnit några brister eller inte, samt om dessa är korrigerade.

Kulturnämnden: Innehåller riskbeskrivningar men endast riskvärde för risker kopplade till mål om god ekonomisk hushållning. Kulturnämndens internkontrollplan för 2014 är utökad med

riskvärden för samtliga identifierade risker. Uppföljningen innehåller en koppling till nämndens mål samt vem som är ansvarig för aktiviteter/åtgärder. Innehåller dokumenterade aktiviteter och åtgärder, datum för färdigställande och en uppföljande beskrivning och kommentar av utfört/ej utfört arbete.

Det finns inte någon återkoppling om eventuella aktiviteter/kontrollåtgärder visat på några avvikelser/noteringar eller någon kommentar om risken minskat, ökat eller kvarstår.

Tekniska nämnden: Innehåller riskbeskrivningar med riskvärde och koppling till nämndens mål samt vem som är ansvarig för aktiviteter/åtgärder. Innehåller dokumenterade aktiviteter och åtgärder, datum för färdigställande och en uppföljande beskrivning och kommentar av utfört/ej utfört arbete.

I nämndens uppföljning avrapporteras att en av kontrollåtgärderna upptäckt och korrigerat en brist. För övriga risker framgår inte om kontrollåtgärden funnit några brister eller inte.

Socialnämnden (kallad Vård och omsorg): Innehåller riskbeskrivningar med riskvärde och koppling till nämndens mål. Innehåller dokumenterade aktiviteter och åtgärder och en uppföljande beskrivning, bedömning och kommentar av utfört/ej utfört arbete.

Socialnämnden har, för vissa av riskerna, kommentarer om riskerna kvarstår och det finns skrivelser om i vilken fas aktiviteten/kontrollåtgärden är i.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden: Innehåller riskbeskrivningar med riskvärde och koppling till nämndens mål men inte vem som är ansvarig för aktiviteter/åtgärder. Detta finns med i internkontrollplanen för 2014. Kommentarer och beskrivning av åtgärder beskrivs endast om åtgärden är påbörjad, ej påbörjad eller avslutad.

Det finns inte någon återkoppling om eventuella aktiviteter/kontrollåtgärder visat på några avvikelser/noteringar eller någon kommentar om risken minskat, ökat eller kvarstår.

För- och grundskolenämnden: Innehåller riskbeskrivningar med riskvärde och koppling till nämndens mål samt vem som är ansvarig för aktiviteter/åtgärder. Återkoppling av aktiviteter/åtgärder beskrivs främst om aktiviteten är påbörjad, ej påbörjad eller avslutad. För vissa av aktiviteterna finns en kortare beskrivning vad som genomförts av aktiviteten/åtgärden.

Det finns inte någon återkoppling om eventuella aktiviteter/kontrollåtgärder visat på några avvikelser/noteringar eller någon kommentar om risken minskat, ökat eller kvarstår.

6. Revisionsfrågor, bedömning och rekommendationer

Revisionsfråga	Svar
1. Hur har kommunstyrelsen organiserat det interna kontrollarbetet?	<p>För varje verksamhet finns ett styrkort, som innehåller mål och resultatmål. I styrkortet beskrivs kommunfullmäktiges mål för samtliga verksamheter, och utifrån detta preciseras separata mål för respektive verksamhet, som antas på nämnds nivå.</p> <p>Enligt riktlinjerna för intern styrning och kontroll är det utifrån fullmäktiges övergripande mål och de</p>

	<p>verksamhetsspecifika målen samt verksamhetskraven som riskanalys och internkontrollplan ska utgå.</p> <p>Nämnderna ska i samband med verksamhetsplaneringen genomföra och dokumentera en riskanalys. De risker med högst riskvärde ska ingå i nämndernas internkontrollplaner, som är en bilaga till uppdragsplanerna. I internkontrollplanerna ska kontrollåtgärder/aktiviteter bifogas till respektive riskområde.</p> <p>Från och med kommande år kommer samtliga nämnder använda kommunens beslutsstödsystem för att följa upp internkontrollplanen.</p> <p>Internkontrollplanerna ska årligen avrapporteras och följas upp.</p>
<p>2. Följer nämnderna de fastställda riktlinjerna för intern kontroll?</p>	<p>För år 2014 har samtliga nämnder genomfört en riskanalys och upprättat en internkontrollplan utifrån denna. Internkontrollplanerna är beslutade av nämnderna vid samma tillfälle som uppdragsplanerna är beslutade.</p> <p>Vid kontroll av nämndernas uppföljning av föregående års internkontrollplan observerade vi att Kommunstyrelsen och Överförmyndarnämnden inte hade någon internkontrollplan från 2013 att följa upp.</p> <p>Vi har även observerat att uppföljningen av genomförda kontrollåtgärder/aktiviteter ofta begränsas till en kommentar om den är genomförd eller ej. Det saknas ofta en mer ingående analys om kontrollåtgärderna visat på någon brist, om risken minskat, ökat eller kvarstår eller om kontrollåtgärden/aktiviteten i sig inte är tillräcklig/ändamålsenlig.</p>
<p>3. Hur följer kommunstyrelsen upp nämndernas arbete med intern kontroll samt deras följsamhet till riktlinjerna?</p>	<p>Den centrala ekonomifunktionen är kommunstyrelsens operativa organ för att ha uppsikt över nämndernas arbete med intern styrning och kontroll. Finanschefen är utsedd att samordna det interna kontrollarbetet och verksamheterna Unga, Vuxna och Samhällsbyggnads ekonomichefer är samordnare mellan kommunstyrelsen (Ekonomifunktionen) och nämnderna (verksamheterna).</p> <p>Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en god intern styrning och kontroll i kommunen och ska, vid behov, ge förbättringsförslag till fullmäktige avseende riktlinjerna. I granskningen har vi dock endast kunnat se att detta görs på tjänstemannanivå.</p> <p>Ekonomicheferna sitter i respektive verksamhets ledningsgrupp. I dessa behandlas och sammanställs riskanalyser, internkontrollplaner och upp-</p>

följning av intern kontroll.

Ekonomifunktionens ledningsgrupp behandlar frågor om utveckling av konceptet för intern kontroll, regelverket för detta samt status i nuvarande arbetet med intern kontroll. Detta för att vid behov utarbeta förslag till utveckling eller förbättring av riktlinjerna för intern styrning och kontroll.

6.1. Bedömning

Granskningens syfte var att granska om kommunstyrelsen säkerställt ett internkontrollsystem så att nämndernas interna kontroll är tillräcklig.

Vid föregående års granskningar rekommenderades att återrapportering bör kopplas till fullmäktiges och nämndens mål och identifierade risker och beslutade kontrollåtgärder. Nämnderna rekommenderades även att ansvara för att formulera mål för verksamheten utifrån fullmäktiges övergripande mål, för att underlätta för risk- och väsentlighetsanalyser.

Numera utgår uppdragsplaner utifrån fullmäktiges mål och riskvärderingen görs utifrån fullmäktiges och nämndernas mål och verksamheternas uppdrag, vilket vi bedömer är en förbättring och i enlighet med kommunens riktlinjer för intern styrning och kontroll. Vi bedömer även att det nya arbetssättet med intern kontroll innebär en mer sammanhållen process, där den interna kontrollen, inklusive riskanalys, sammankopplas med verksamhetsplaneringen.

Ett antal nämnders verksamheter använder kommunens beslutsstödssystem för att på ett systematiskt sätt kontinuerligt följa arbetet med internkontrollplanens kontrollåtgärder. För de verksamheter som inte följer kontrollåtgärderna med hjälp av det system som finns, ser vi en risk i att det kontinuerliga arbetet med internkontrollplanen blir svårt att överblicka och följa. Vi noterar dock att företrädare för dessa verksamheter uppger att internkontrollplanen från och med 2015 ska läggas in i beslutsstödssystemet.

I det föregående systemet fanns en otydlighet för vad intern kontroll innebar. Utifrån våra intervjuer bedömer vi att det numera finns en samsyn angående vad kommunen anser att intern styrning och kontroll innebär.

Samtliga nämnder har internkontrollplaner för 2014 och dessa följer kommunens riktlinjer för intern styrning och kontroll. Kommunstyrelsen och Överförmyndarnämnden har inga internkontrollplaner för 2013, vilket innebär att vi inte kan bedöma hur de nämnderna följer upp det interna kontrollarbetet.

Övriga nämnder återrapporterar och följer upp sina respektive interna kontrollplaner. Vi ser däremot att det saknas en mer djupgående analys av de kontrollåtgärder och aktiviteter som genomförts och vilken påverkan de har på de identifierade riskerna.

Enligt riktlinjerna har Kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att det finns en god intern styrning och kontroll i kommunen och ska, vid behov, föreslå förbättringsförslag till fullmäktige avseende riktlinjerna.

Eftersom vi inte kunnat se om eller hur Kommunstyrelsen, utöver på tjänstemannanivå, följer och bedömer nämndernas arbete med den interna kontrollen är det svårt att göra någon be-

dömning av vilken avrapportering/information Kommunstyrelsen får och i vilken utsträckning kommunstyrelsen följer nämndernas arbete med den interna kontrollen.

Vår övergripande bedömning är att synpunkterna på kommunens interna kontroll i tidigare granskningar åtgärdats. Idag finns ett tydligt arbetssätt för hur det interna kontrollarbetet ska genomföras. Det finns dock förbättringsmöjligheter vad gäller uppföljning och bedömning av styrelsens och nämndernas interna kontrollplaner och det saknas en uppföljning på kommunövergripande nivå.

6.2. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som granskningen visar ges följande rekommendationer.

- ▶ Enligt fullmäktiges riktlinjer, samt enligt kommunallagens föreskrifter om kommunstyrelsens uppsiktsplikt, har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att det finns en god intern styrning och kontroll i kommunen. Styrelsen bör årligen följa upp och utvärdera om varje nämnds interna kontrollarbete är tillräckligt.
- ▶ Styrelsen och nämnderna bör utveckla analys och bedömning av genomförda kontrollåtgärder/aktiviteter och vilken påverkan detta haft på identifierade risker.
- ▶ Samtliga nämnder bör säkerställa att riskanalysens framtagna kontrollåtgärder går att följa och följa upp.

Umeå

Anders More och Johan Lundmark
EY