

Kommunrevisorerna granskar

**UMEÅ KOMMUN
FÖR- OCH GRUNDSKOLENÄMNDEN**

Grundläggande granskning 2022



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 årligen granska verksamheten inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionsred. Enligt kommunallagen (12. kap 1 §) är revisionens uppgift att pröva om:

- Verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt
- Räkenskaperna är rättvisande
- Den interna kontrollen är tillräcklig

Revisorernas årliga granskning består av tre delar; grundläggande granskning, fördjupad granskning samt granskning av delårsrapport och årsredovisning.

Den grundläggande granskningen omfattar en översiktlig granskning av måluppfyllelse samt styrning och intern kontroll. Inom ramen för den grundläggande granskningen kan även fördjupningar göras, för att skapa en fördjupad förståelse för nämndens styrning, uppföljning och kontroll inom vissa områden (verksamheter, processer etc.). De fördjupade granskningarna är komplement till den grundläggande granskningen.

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 revisionsred 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

Den grundläggande granskningen är en översiktlig granskning som syftar till att bedöma om styrelse och nämnder har en tillräcklig struktur för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Detta för att säkerställa att de lever upp till de mål och beslut som fullmäktige fastställt.

Den grundläggande granskningen syftar därmed till att ge en översiktlig bild av styrelse och granskade nämnder och en tillräcklig grund för de bedömningar som görs inför ansvarsprövningen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag?
- Har nämnden säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?
 - Vidtar nämnden åtgärder vid eventuella avvikelser?
- Har nämnden en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?
- Är nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga och ändamålsenliga?

1.2 Avgränsningar

Granskningen avser för- och grundskolenämnden och är avgränsad till hela verksamhetsåret 2022.

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 aktiverande styrning i Umeå kommun (2021-03-09)
- Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2022–2025
- Riktlinjer för intern styrning och kontroll (2011-09-26)
- Nämndernas reglementen¹

1.3.1 Reglemente för för- och grundskolenämnden

Enligt reglementet är för- och grundskolenämnden ansvarig för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola 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

¹ Kommunfullmäktige beslutade 2022-06-20 om ett reviderat reglemente för Umeå kommuns nämnder och styrelse, som gäller sedan 2022-11-30. Granskningen utgår från det tidigare reglemente som gällt under större delen av 2022.

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/styrelser 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.

1.4 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.

Dialogmöten

Dialogmöte genomförs med nämndens presidium under våren/sommaren 2022. Inför dialogen med presidiet skickas en agenda med aktuella frågeställningar ut. Frågeställningarna tas fram utifrån de områden som identifierats i revisorernas riskanalys och kompletteras med ev. ytterligare frågeställningar som aktualiserats under året.

Dokumentstudier

För att få en helhetsbild av nämndens styrning, ledning, uppföljning och kontroll kompletteras dialogerna med insamling, genomgång och analys av relevanta styr- och uppföljningsdokument (budget, reglemente, uppdragsplan, verksamhetsuppföljning per T1, T2 och årsbokslut, riskanalys, internkontrollplan etc.).

Protokollsgranskning

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

Protokollsgranskningen syftar bland annat till att revisorerna ska få en god uppfattning om vad som tas upp och beslutas i nämnden, dess följsamhet till mål och uppdrag samt att notera viktiga iakttagelser utifrån såväl genomförd riskanalys som hur nämnden agerar vid eventuella avvikelser eller i övrigt utför sin styrning, uppföljning och kontroll.

Analys, bedömning och rapportering

När verksamhetsåret är slut, sammanställs resultatet och en sammanfattande analys och bedömning görs. Detta sammanställs i en rapport per nämnd. Den slutliga rapporten sammanställs först efter att respektive styrelse/nämnd behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2022. Detta för att säkerställa att granskningen omfattar hela granskningsåret.

Rapporten utgör ett underlag för revisorernas årliga bedömning av måloppfyllelse samt intern kontroll. I rapporten infångas revisorernas iakttagelser vid protokollsläsning.

2. Resultat av granskningen

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende för- och grundskolenämndens verksamhetsstyrning, ekonomistyrning och interna kontroll under 2022.

2.1 Styrning och uppföljning av verksamhet

Kontrollpunkt	Kommentar
Beslutat om verksamhetsplan utifrån fullmäktiges mål	Uppdragsplan antogs 2021-11-25 § 105
Beslutat om indikatorer för att mäta måluppfyllelsen	Till uppdragsplanen hör det styrkort där mål och uppdrag från fullmäktige och nämnd brutits ned till resultatmått med målvärden.
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i en delårsrapport	Nämnden följer i samband med delårsrapporten för T2 upp uppdragsplan och styrkort (2022-09-21 § 235). Utbildningsdirektör deltar och informerar om verksamhet och ekonomi på samtliga nämndssammanträden.
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i en årsrapport	2023-01-26 § 2
När måluppfyllelse avseende verksamhet	Av uppföljningen vid årets slut framgår att nämnden bedömer att två av de nio övergripande fullmäktigemålen är uppfyllda. Övriga sju fullmäktigemål bedöms vara delvis uppfyllda. Vi noterar att mätvärdena för ett flertal resultatmått kopplade till nämndens mål visar på ett sämre resultat än 2021 och/eller målvärdet. Av protokoll framgår att frånvaro under pandemin var stor, vilket haft påverkan på studieresultatet. Frånvaro under 2022 var också högre än målvärdet för året. Inom ramen för nämndens internkontrollarbete har arbete bedrivits för att tillgängliggöra undervisningen för elever. Av de två fullmäktigeuppdrag som riktas till nämnden har ett genomförts och ett delvis genomförts. Av nämndens tolv egna uppdrag till förvaltningen har åtta genomförts, tre delvis genomförts och ett inte genomförts med motivet att kommungemensamma direktiv och beredning i frågan saknas.
Vidtagit åtgärder vid indikationer på bristande måluppfyllelse avseende verksamhet	Merparten av målen är delvis uppfyllda, och för ett flertal resultatmått är mätvärdena för 2022 sämre än mätvärde för 2021 och/eller målvärde för 2022. I samband med delårsuppföljning av mål har nämnden inte beslutat om att vidta åtgärder utifrån

	<p>resultatet. Ett flertal av nämndens resultatmått bedöms dock förutsättas hanteras inom ramen för såväl det systematiska arbetsmiljöarbetet som det systematiska kvalitetsarbetet, vilket nämnden löpande fått information om/varit delaktiga i.</p>
--	--

2.2 Styrning och uppföljning av ekonomi

Upprättat en budget för innevarande år inom tilldelad ram	2021-11-25 § 105
Följt upp ekonomin i tertialrapporter	<p>Ekonomirapport tertial 1 godkändes 2022-05-24 § 41. Ekonomirapport tertial 2 godkändes 2022-09-22 § 55. Vid tertial 2 prognostiserades ett resultat på 42 mnkr för helåret.</p> <p>Utbildningsdirektör deltar och informerar om verksamhet och ekonomi på samtliga nämndssammanträden.</p>
Följt upp ekonomin i en årsrapport	2023-01-26 § 2
När måluppfyllelse avseende ekonomi	<p>Nämnden redovisar ett resultat på 90 mnkr för 2022, inklusive generellt statsbidrag från skolmiljarden på 11,7 mnkr.</p> <p>Den positiva budgetavvikelsen är till stor del hänförlig till förskolan (54 mkr), men avvikelser finns även inom grundskola och gemensam skolverksamhet. Avvikelsen förklaras bland annat av ej budgeterade statsbidrag kopplat till coronapandemin, ej nyttjade behovsprövade medel för tilläggsbelopp inom förskola och lägre volymer (barn och elever) i verksamheten jämfört med budgeterat.</p> <p>Den största volymavvikelsen finns inom förskolan. Mellan 2021 och 2022 har en justering gjorts i befolkningsprognosen, där framför allt antalet barn i förskolan varit lägre än i prognosen.</p> <p>Budgetavvikelsen är 23 mnkr lägre än 2021, vilket förklaras av att man kunnat nyttja verksamhetens resurser bättre under 2022.</p>
Vidtagit åtgärder vid indikationer på bristande måluppfyllelse avseende ekonomi	Nämnden redovisar en positiv budgetavvikelse, vilket förklaras ovan.

Nämndens presidium lyfter under dialogmötet att det är svårt för nämnden att hantera budgetavvikelse och arbeta aktivt med budgeten under året eftersom omfördelning av pengar mellan verksamheter ofta skulle innebära att beslutade ersättningsnivåer till andra huvudmän behöver ändras. Konsekvensen av detta är en risk för överskott som hamnar i resultatutjämningsreserven eller statsbidrag som inte kommer till användning.

2.3 Intern kontroll

Beslutat om internkontrollplan	2022-02-24 § 13
Värderat identifierade risker	Internkontrollplanen innehåller en riskanalys.
Internkontrollplanen tydliggör - vilka risker som ska kontrolleras - kontrollmetod - vem som är ansvarig för kontroll - när i tid kontroll sker	Internkontrollplanen innehåller samtliga punkter.
Följt upp internkontrollplanen	Uppföljning av internkontrollplanen har skett i samband med verksamhetsuppföljning (T1 och T2) där det framgår hur arbetet fortlöper utifrån angivna åtgärder.
Vidtagit åtgärder vid identifierade brister	I rapporteringen i samband med årsbokslutet T3 framgår att samtliga åtgärder är genomförda eller delvis genomförda.

I nämndens internkontrollplan framgår risker utifrån följande kontrollområden: ny lagstiftning, undervisning av nyanlända, inköp, arbetsmiljö under coronapandemin, skolfrånvaro under coronapandemin, barns utveckling och lärande i förskolan under coronapandemin, skolsegregation och kompetensförsörjning. Riskerna har värderats utifrån sannolikhet och konsekvens. De risker som har högst riskvärde (12) är:

- *Risk finns för ökad skolfrånvaro på grund av coronapandemin, som kan innebära att elever som behöver särskilt stöd inte tillgodogör sig kunskap eller fullföljer sin utbildning.*
- *Risk finns för att barn som mest behöver stöd i förskolan för sitt eget lärande är de som har låg närvaro vilket kan leda till att de inte är tillräckligt förberedda inför fortsatt utbildning.*

De åtgärder som vidtagits utifrån de risker med högst riskvärde, enligt ovan, bedöms i uppföljningen vid årets slut vara genomförda.

3. Sammanfattade bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån vår översiktliga granskning av för- och grundskolenämnden är att nämnden har säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Vidare bedömer vi att nämnden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Vår bedömning grundar sig på följande:

Revisionsfråga	Bedömning
Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag?	<p>Vi bedömer att nämnden har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag.</p> <p>Vår bedömning grundar sig på att nämnden har arbetat utifrån reglementet och antagit en uppdragsplan med mätbara indikatorer. Nämndens måluppfyllelse visar inte på några väsentliga avvikelser. Vi noterar dock att mätvärdena för ett flertal av resultatmått är sämre än för 2021 och/eller målvärdena för 2022. Nämnden har även genomfört tilldelade uppdrag från fullmäktige.</p>
Har nämnden säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?	<p>Vi bedömer att nämnden har säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering av verksamhetens resultat och ekonomi.</p> <p>Vår bedömning grundar sig på att nämnden har följt upp verksamheten i enlighet med fullmäktiges styrprinciper och visar inte på några negativa avvikelser gentemot budget.</p>
Har nämnden en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?	<p>Vi bedömer att nämnden har säkerställt en struktur för att arbetet med intern kontroll bedrivs på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt.</p> <p>Vår bedömning grundar sig på att nämnden har arbetat med intern kontroll enligt fullmäktiges riktlinje.</p>
Är nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga och ändamålsenliga?	<p>Vi bedömer att nämndens beslutsunderlag och protokoll är tydliga och ändamålsenliga.</p> <p>Vår bedömning grundar sig på att det inte har framkommit några väsentliga avvikelser kopplat mot protokollens tydlighet och ändamålsenlighet.</p>

Umeå mars 2023

Liz Gard

Certifierad kommunal yrkesrevisor, KPMG