

Hofors kommun

Kommunrevisionen

Till
Kommunstyrelsen
Barn- och utbildningsnämnden
Socialnämnden

För kännedom
Kommunfullmäktige

Uppföljande granskning i Hofors kommun

KPMG har av Hofors kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning av tidigare revisionsrapporter.

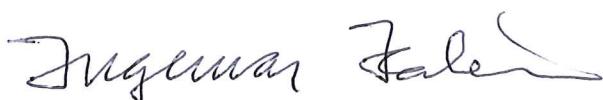
Under åren 2010-2014 genomförde KPMG granskningar av följande; Kommunens rutiner för informationssäkerhet, granskning av internkontroll - styrning, ledning och uppföljning inom socialnämnden, hur pedagogisk lunch används i kommunen, ledning och styrning av fritidsanläggningar, granskning av kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll, så kallad uppsiktsplikt, både för nämnderna och de kommunala bolagen.

Projektet har avgränsats till att följa upp följande projekt: Informationssäkerhet, internkontroll socialnämnden, pedagogisk lunch, ledning och styrning av fritidsanläggningar samt kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att det finns ett flertal områden som kommunen behöver vidta åtgärder inom. Kommunrevisionen ser fram emot att bli informerad om vilka åtgärder kommunen ämnar genomföra.

Vi har behandlat bifogad rapport vid sammanträde 2015-04-20. Vid sammanträdet beslutades att översända rapporten till kommunstyrelsen, socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden för yttrande. Kommunrevisionen önskar erhålla svar om vilka åtgärder man ämnar vidta, senast den 26 augusti 2015.

Enligt uppdrag från Hofors kommuns revisorer



Ingemar Kalén
Ordförande

Hofors kommun

Uppföljande granskning av:

Informationssäkerhet

Internkontroll Socialnämnden

Pedagogisk lunch

Fritidsanläggningar

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Revisionsrapport

Offentlig sektor

KPMG AB

April 2015

Antal sidor: 18

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	1
3.	Syfte och avgränsning	1
4.	Revisionskriterier	2
5.	Metod	2
6.	Projektorganisation	2
7.	Uppföljning av tidigare genomförda revisionsprojekt	2
7.1	Kommunens rutiner för informationssäkerhet	2
7.1.1	Insatser och åtgärder	3
7.1.2	Kommentar	5
7.2	Interna kontrollen Socialnämnden	6
7.2.1	Insatser och åtgärder	6
7.2.2	Kommentar	8
7.3	Hur pedagogisk lunch används i kommunen	9
7.3.1	Insatser och åtgärder	10
7.3.2	Kommentar	11
7.4	Ledning och styrning av fritidsanläggningar	12
7.4.1	Insatser och åtgärder	12
7.4.2	Kommentar	13
7.5	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt	13
7.5.1	Insatser och åtgärder	14
7.5.2	Kommentar	15

1. Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att förbättrings- och utvecklingsarbete pågår inom samtliga granskningsområden, vilket bedöms som positivt.

Granskningar som följts upp:

- Kommunens rutiner för informationssäkerhet (2014),
- Internkontroll Socialnämnden (2012),
- Hur pedagogisk lunch används i kommunen (2013),
- Fritidsanläggningar - ledning och styrning (2012), samt
- Granskning av kommunstyrelsens ansvarsutövning (2010) och Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt med inriktning mot de kommunala bolagen (2011).

Arbetet har lett till att flertalet påpekanden i de tidigare granskningarna har åtgärdats. Under varje avsnitt 7.1 – 7.5 redovisas vilka insatser och åtgärder som vidtagits.

Vår samlade bedömning är att kommunen på flera områden har vidtagit åtgärder på ett förtjänstfullt sätt. Men utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att det finns ett flertal områden som kommunen behöver vidta åtgärder inom.

2. Bakgrund

KPMG har av Hofors kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning av tidigare revisionsrapporter.

Under åren 2010-2014 genomförde KPMG granskningar av följande; Kommunens rutiner för informationssäkerhet, granskning av internkontroll - styrning, ledning och uppföljning inom socialnämnden, hur pedagogisk lunch används i kommunen, ledning och styrning av fritidsanläggningar, granskning av kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll, så kallad uppsiktsplikt, både för nämnderna och de kommunala bolagen.

Granskningsresultaten sammanställdes i revisionsrapporter som, efter saklighetskontroll, överlämnades till kommunen för yttrande och åtgärder.

3. Syfte och avgränsning

Projektets syfte och mål har varit att granska och bedöma om:

- Kommunstyrelsen och berörda nämnders beslut om åtgärder i lämnade yttranden, med anledning av synpunkter och rekommendationer i revisionsrapporterna ovan, är tillräckliga och har verkställts på förväntat sätt.

Projektet har avgränsats till att följa upp följande projekt: Informationssäkerhet, internkontroll socialnämnden, pedagogisk lunch, ledning och styrning av fritidsanläggningar samt kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Rapporten är saklighetsgranskad av IT-chef Jan Hultkrantz, socialchef Sussie Holmgren, skolchef Agneta Dahlqvist samt fritidschef Rolf Larsson. Kommunchef Ulf Strömstedt har inte sakgranskat rapporten trots flera påminnelser.

4. Revisionskriterier

Vi utgår från tidigare påpekanden, rekommendationer och förslag till åtgärder i genomförda revisionsrapporter.

5. Metod

Granskningen har genomförts genom bland annat:

- Insamling och genomläsning av yttranden och därtill hörande dokument och planer som har betydelse för granskningens genomförande.
- Förberedelser och intervjuer med ansvariga tjänstemän. Vid behov genomförs även intervjuer med förtroendevalda.
- Analys och bedömning av resultat av insamlade yttranden, dokument, egna verifieringar och intervjuer.

Upprättande av skriftlig revisionsrapport.

6. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Petra Ribba, kommunal revisor. Camilla Karlsson, kundansvarig och certifierad kommunal revisor är stödjande resurs.

7. Uppföljning av tidigare genomförda revisionsprojekt

7.1 Kommunens rutiner för informationssäkerhet

På uppdrag av revisorerna i Hofors kommun genomförde KPMG en granskning och analys av hur de styr, utreder, inför, upprätthåller och kontrollerar informationssäkerheten i sin verksamhet. Granskningen genomfördes under våren 2014.

Revisionen uteslöt inte att det fanns en risk för brister i de rutiner som skulle säkerställa en god informationssäkerhet

Det är väsentligt att klarlägga på vilket sätt och i vilken form kommunstyrelse och ledning samt operativt ansvariga styr informationssäkerhetsarbetet

Granskningen ville utifrån Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) skrift "Kommunens informationssäkerhet – en vägledning" säkerställa att kommunen infört och levde efter de externa och interna regler som styr ett modernt och uppdaterat informationssäkerhetsarbete. Vägledningen säger *"Informationssäkerhet handlar om att ge kommunens information rätt skydd och omfattar; tillgänglighet, riktighet, konfidentialitet och spårbarhet."*

Generellt fanns en medvetenhet i kommunen om vad informationssäkerhet var. Insikt fanns att det var väsentligt att säkerställa ändamålsenlig informationssäkerhet i kommunen även om det inte bedrevs något formellt beslutat informationssäkerhetsarbete. För att åtgärda informationssäkerhetsbristerna ansåg revisorerna att arbetet behövdes formaliseras. Det rekommenderades en styrgrupp för rapportering och avstämning. Revisorerna ansåg även att de anställda skulle ta del av kursen om informationssäkerhet på MSB hemsida för att öka den generella nivån.

Informationssäkerhetsansvariga, ytterst kommunstyrelsen, rekommenderades att snarast säkerställa att kommunen inte hanterade personinformation på ett lagstridigt sätt oavsett var drift av system sker och data lagras. Man ansåg även att informationssäkerhetsmål borde ha en given plats i internkontrollplanen och rekommenderade att ta med dem i planen för 2014. Målet som rekommenderades var "kontrollera att det finns kunskap bland kommunens medarbetare, att det pågår ett arbete med att införa informationssäkerhet i kommunen och vad målsättningen är med arbetet".

7.1.1 Insatser och åtgärder

I ett yttrande från IT-chefen 2014-08-27 stod att man skulle påbörja ett omfattande arbete med att klassificera och risk-och konsekvensanalysera informationen i kommunens datasystem. Arbetet skulle involvera representanter från hela verksamheten samt en extern konsult. Parallellt skulle informationssäkerhetspolicyn förankras. I samma yttrande stod även att en IT-strategi och en IT-plan skulle tas fram under hösten 2014 och det fanns en avsikt att inrätta ett IT-råd med representanter från hela verksamheten.

Telefonintervju gjordes med kommunchefen 2015-04-01 för att se om rekommendationerna i rapporten varit tillräckliga och verkställda. Kommunchefen hade inför telefonintervjun inte läst igenom rapporterna gällande informationssäkerhet och kunde inte besvara flertalet frågor gällande informationssäkerheten, utan hänvisade till IT-chefen. Kontakt togs med denna 2015-04-08 för att få svar på frågorna.

För att styra upp arbetet med informationssäkerheten rekommenderade granskningen att kommunen skulle besluta och dokumentera en plan för åtgärder, både på kort och lång sikt. Enligt IT-chefen är en kortsiktig plan framtagna, denna har utarbetats tillsammans med IT-strategen och en konsult. Det finns inga långsiktiga planer framtagna. Den kortsiktiga planen är dokumenterad, men det finns inget formellt beslut taget. Alla verksamheter i kommunen ska ses över i tur och ordning, med start på de tyngsta områdena, skola och socialtjänst. Förutom IT-chefen och IT-strategen kommer respektive verksamhetsföreträdare att arbeta operativt med det. Skolan representeras av en ITK-strateg, socialtjänsten av en IT-samordnare och individ och familjeomsorg av en systemadministratör. IT-chefen anser att delaktighet är avgörande och tror på att aktivera medarbetarna när instruktioner ska skrivas, därmed kan det bli aktuellt att tillsätta mer personal.

Organisation

Av granskningen framgick att kommunen inte tidigare arbetat aktivt med informationssäkerhet. För att lyckas med informationssäkerhetsarbetet behövs en organisation som kan driva arbetet framåt och hantera riskerna när styrningen av informationssäkerheten är bristfällig. IT-chefen uppger att IT-organisationen ser likadan ut idag som vid granskningstillfället, men det finns långt gångna planer på att de fyra IT-tekniker som är anställda på Hoforshus AB kommer att vara direkt underställda IT-chefen framöver. IT-chefen tror att detta kommer att förbättra organisationen.

Inget formaliserat arbete med informationssäkerheten

Arbetet med informationssäkerhet har inte formaliserats enligt revisorernas önskemål, det finns ingen styrgrupp för informationssäkerhet. Enligt kommunchefen har de inte kommit så långt i arbetet med informationssäkerheten så att man definierat vad styrgruppen ska användas till. IT-chefen och IT-strategen ska istället rapportera till kommunledningsgruppen. Ännu har det inte skett någon formell avrapportering, utan avrapportering har skett i korridoren till kommunchefen enligt IT-chefen.

IT-chefen är med i ett regionssamarbete i region Gävleborg tillsammans med tio andra kommuner. Regionsamarbetet tog sin början december 2013 och har lagt grund för de beslutade styrdokumentet.

Styrdokument

Granskningen visade att de kommungemensamma styrdokumentet var så bristfälliga att de inte bidrog till att styra, upplysa och upprätthålla informationssäkerhet i kommunen och att en Informationssäkerhetspolicy borde beslutas under 2014.

I juni 2014 beslutade kommunfullmäktige om två styrdokument *Informationssäkerhetspolicy* samt *Riktlinjer för informationssäkerhet*, men även samverkansdokumentet *Styrande principer för digital samverkan* som gäller för regionsamverkan.

Granskningen rekommenderade kommunen att ta fram nya tillämpningsföreskrifter för att komplettera policyn. Detta har inte tagits fram ännu enligt IT-chefen, men det finns föreskrifter som formellt är upphävd som fortfarande efterlevs. De kommer att ses över i samband med arbetet med de nya säkerhetsinstruktionerna som grovt planeras vara klara våren 2016.

Någon ny IT-strategi eller IT-plan har inte tagits fram trots avsikten att det skulle vara klart under hösten 2014. IT-chefen bedömer att arbetet med informationssäkerheten styr när IT-strategi och IT-plan ska uppdateras. Han upplever inte att de kommit så långt med arbetet att det kan tas fram och det finns ingen reviderad tidplan för när det ska vara klart.

Kommunikation

Arbetet med informationssäkerhet kommuniceras löpande med kommunens medarbetare enligt kommunchefen. Enligt IT-chefen finns en plan att hinna klart med hela kommunens översyn före sommaren 2015 för att under hösten 2015 arbeta med risk- och sårbarhetsanalys vilka ska leda till rutiner som ska kommuniceras till medarbetarna.

Kommunen har inrättat ett IT-råd där alla nämnderna är representerade. De har möte varje tertiäl där informationssäkerhet är en stående punkt på agendan. På mötet har de haft konsulter som

föredragit om informationssäkerhet. IT-rådet har som uppgift att sprida informationen i respektive nämnder.

Informationssäkerhetskurs

Revisionen rekommenderade att aktivera de anställda med kurser om informationssäkerhet via MSB hemsida, detta har inte gjorts. IT-chefen har tillsammans med IT-strategen deltagit i region Gävleborgs kurser och seminarier angående Informationssäkerhet

Enligt kommunchefen finns en medvetenhet att de måste ut i organisationen för att aktivera de anställda och informera hela organisationen.

Informationssäkerhet finns inte med i internkontrollplanen

Informationssäkerhetsmål skulle ha en given plats i internkontrollplanen och förutsattes finnas med i planen för 2014. Målet som rekommenderades var: "Kontrollera att det finns kunskap bland kommunens medarbetare, att det pågår ett arbete med att införa informationssäkerhet i kommunen och vad målsättningen är med arbetet".

Enligt kommunchefen har det inte uppfyllts och det finns ingen plan på att ta med det framöver. Kommunchefen tror att de förtroendevalda som bedömt riskerna inför interkontrollplanen inte bedömt att risken varit så stor, det kan dels bero på okunskap men även att andra saker har prioriterats före. Han tror inte att de förtroendevalda är så medvetna om riskerna med informationssäkerheten trots den gjorda granskningen.

Personinformation

Rapporten rekommenderade informationssäkerhetsansvariga att snarast säkerställa att kommunen inte hanterade personinformation på ett lagstridigt sätt oavsett var drift av system sker och data lagras. Enligt IT-chefen hanterar informationssäkerhetspolicyn detta. IT-systemen som används omgärdas av lösenordshantering, om det finns Excel- och Word dokument som ligger utanför systemen är dessa skyddade genom lösenord och finns lagrade inom kommunens brandvägg. Det har skett inventeringar för att se över systemen och det kommer att komma ut riktlinjer på hur det ska hanteras framöver. Bland annat finns planer på att se hur mail kan skickas på ett säkert sätt.

7.1.2 Kommentar

Informationssäkerhetsmedvetandet bör ökas i hela organisationen. Vi rekommenderar att alla anställda genomför en webbutbildning som finns på MSB hemsida. Den heter DISA, är kostnadsfri och erbjuder introduktion i informationssäkerhet för de flesta typer av organisationer. Den hanterar lösenord, mobila enheter, skadlig kod, sociala medier, e-post, säkerhetskopiering, spårbarhet och loggning, smarta telefoner, surfplattor och säkert beteende.

Vi kan inte se att det har gjorts några framsteg gällande formaliseringen av arbetets struktur. Det är bra att kommunen har ett regionalt samarbete men det måste finnas en styrgrupp inom kommunen för avrapportering och ledning. Även arbetet med IT-strategi och en IT-plan måste formaliseras och tidsbestämmas. Arbetet med tillämpningsföreskrifterna bör påbörjas snarast.

Kommunen måste få med informationssäkerhetsmål i internkontrollplanen för att höja dess status. För att säkerställa att personinformation hanteras på ett lagstridigt sätt skulle det kunna vara lämpligt att man lägger till ett kontrollmoment såsom stickprovskontroller i internkontrollplanen.

7.2 Interna kontrollen Socialnämnden

På uppdrag av revisorerna i Hofors kommun genomförde KPMG en granskning hur kommunen arbetade med den interna kontrollen utifrån styrning, ledning och uppföljning. Syftet var att beskriva och bedöma hur arbetet med den interna kontrollen bedrivits i socialnämnden och att bedöma nämndens arbete med styrning, ledning och uppföljning av verksamheten. Granskningen genomfördes under 2012.

Revisorerna bedömde att det kunde finnas viss risk att arbetet med den interna kontrollen i socialnämnden inte bedrevs enligt de krav som finns i kommunallagen.

Arbetet med den interna kontrollen i socialnämnden måste ske på ett strukturerat och systematiskt sätt, att budget och prognosuppföljning överensstämmer med nämndens styrning och ledning av verksamheten.

Granskningen visade att kommunstyrelsen behövde säkerställa en effektiv och rättssäker verksamhet så att socialtjänsten kunde leverera den kommunala tjänst som kommunmedborgaren enligt olika lagstiftningar hade rätt till. Kommunstyrelsen behövde även ta ett större grepp om socialnämndens tilldelade anslagsramar. Vid granskningstillfället befann sig nämnden i ett prognostiserat budgetunderskott för 2012 och ett aviserat budgetunderskott för 2013. Socialnämnden uppmanades att tillsammans med förvaltningen ta fram strategi och handlingsplan för hur socialtjänsten skulle arbeta för att nå en budget i balans.

Då socialförvaltningen prioriterat att granska verksamheterna för att förbättra effektiviteten hade arbetet med att formulera mål till verksamheten blivit eftersatt. Utan några mål för verksamheten som kunde möta fullmäktiges verksamhetsmål riskerade socialnämnden att dess styrning och ledning av verksamheten försvårades.

7.2.1 Insatser och åtgärder

Dåvarande socialchef i Hofors kommun svarade på revisorernas rapport genom en tjänsteskrivelse 2012-10-29. Han menade att revisorernas kritik var berättigad då de inte haft möjlighet att mer seriöst arbeta fram och fastställa mål till verksamheterna. Socialnämnden hade ambition att ägna mer tid och kraft till mer seriösa diskussioner under våren 2013. Socialnämnden beslutade sig att ställa sig bakom socialchefens yttrande till kommunens revisorer.

I ett yttrande från kommunchef daterad 2013-01-18 framkom att revisonen konstaterat, och socialnämnden medgivit, att formulering av mål för verksamheten inte varit den högst prioriterade uppgiften under senare år då prioriteringen varit att få en ekonomi i balans. Kommunstyrelsen var medveten om prioriteringen och låtit förstå att hela kommunen var beroende av att socialnämnden

arbetat för att åstadkomma en verksamhet i balans. Vidare beslutade kommunen om ett nytt reglemente för Internkontroll där respektive nämnd själv kunde föreslå kontrollmoment utöver de kommunstyrelsen tagit fram. Kommunchefen föreslog att Socialnämnden borde fastslå kontrollmoment inom uppföljningsområdet ”ekonomisk förvaltning”.

Internkontrollplan

I telefonsamtal med nuvarande socialchef 2015-03-31, framkommer att det finns en internkontrollplan för 2015 för socialnämnden. Internkontrollplanen beskriver kortfattat vad internkontroll är samt nämndens arbete med internkontroll. Internkontrollplanen innehåller även en riskbedömning.

Politikerna har satt till antalet få prioriterade mål och nämndmål och verksamheterna har brutit ner det till verksamhetsmål. Socialnämnden har sammanställt och värderat risker för att fel kan inträffa inom verksamheten. Riskanalysen har legat till grund för vilka kontrollmoment som ingått i planen. De mål som är satta är inte tidsdefinierade, men tanken är att det ska finnas kvar under flera år för att behålla kontinuiteten. Målen är enligt socialchefen mätbara och det finns måttangivelse för varje år.

Uppföljningsområdena enligt det tidigare reglementet för internkontroll var; service till allmänheten, kommunen som arbetsgivare, skydd och olycka samt ekonomisk förvaltning. I internkontrollplanen som beslutades 2015-02-23 finns inga uppföljningsområden definierade inte heller i *Ekonomistyrningsregler 2015 för Hofors kommun*, som även den har ett avsnitt om internkontroll.

Socialnämndens internkontrollplan för 2015 har enbart processer under avsnittet ”Service mot allmänheten, ärendehandläggning”, det saknas processer under de andra uppföljningsområdena. Enligt socialchefen finns uppföljningsområden kvar inom de andra områdena, men när ekonomen la in kontrollmomenten så har hon endast lagt dem under ett avsnitt. Detta ska korrigeras.

Avsnitt	Processer	Risker	Riskbedömning
Service mot allmänheten, ärendehandläggning	Biståndshandläggning	Skillnad i bedömning mellan olika handläggare	Kännbar
		Besluten anpassas inte till brukarens ändrade behov	Kännbar
	Felaktig utbetalning	Utbetalning till fel person eller fel belopp	Kännbar
	Genomförandeplaner	Att inte rätt insatser ges i rätt tid och i rätt omfattning	Kännbar
	Systematiskt arbetsmiljöarbete	Att inte risker upptäcks	Allvarlig
	Att Lex Sarah är känd i hela organisationen	Att inga Lex Sarah rapporteringar sker	Kännbar

Ledningssystem

Socialnämnden har påbörjat arbetet med att strukturera sina dokument med ett ledningssystem. Styrdokument, riskanalyser, avvikelser, processer ska finnas samlade och lättåtkomligt på kommunens Intranät. I nuläget finns dokumenten inte samlade vilket gör det svårt att hitta och få grepp om nämndens rutiner. Det finns en icke dokumenterad plan för hur ledningssystemet ska se ut. Ett embryo till ledningssystemet planeras vara klart till hösten 2015 och systemet planeras att lanseras våren 2016.

Budget i balans

I sammanfattningen föreslår revisorerna att socialnämnden bör ta fram nya proaktiva förslag till strategi och handlingsplan för att nå en budget i balans. Enligt socialchefen har ingen plan gjorts men ett konsultbolag har sett över bemanningen då förvaltningen har en hög personalintensiv verksamhet. Det finns många stora avdelningar med få chefer då man tidigare arbetat efter Hofors-modellen då de anställda hade rätt att välja sysselsättningsgrad. I efterhand kan konstateras att det inte slått väl ut. Enligt en tidigare rapport från KPMG har socialnämnden fått till sig att de behöver stärka myndighetsutövningen, det måste finnas chefer som kan styra upp och driva arbetet. En modell som stödjer flexibilitet för att få personalen mer delaktiga, genom att ha väl rustade biståndshandläggare, bemanna rätt och ge cheferna rätt förutsättningar för att vara chefer får man lägre kostnader inom nämnden. Tidigare har det varit mycket övertid och mycket vikarier vilket socialchefen anser att man numera kommit tillrätta med.

Samverkansprojekt

Enligt rapporten har man arbetat mycket med att effektivisera verksamheten och förvaltningschefen säger sig ha gjort allt som går för att effektivisera befintlig verksamhet. Revisorerna uppmanade socialnämnden och verksamheten att pröva nya samverkansprojekt, både internt och externt. Detta har enligt socialchefen inte gjorts i någon större omfattning. Samverkan finns mellan socialtjänsten och skolan för de som inte klarat sin gymnasiala utbildning. Det arbetas med att ta fram förslag på nya samverkansprojekt och socialchefen tror att införandet av ledningssystemet kommer tvingas ta större ansvar i samverkansprojekt, men det gäller att andra kommuner och regioner också vill samverka.

Delaktiga i budgetarbetet

Granskningen rekommenderade socialnämnden att bli mer delaktiga i budgetarbetet. I telefonintervjun med socialchefen framkom att socialnämnden inte blivit mer delaktiga än tidigare. Det är fullmäktige som beslutar om ramar utifrån förra årets ram och nämnden får arbeta utifrån det. Socialchefen anser att nämnderna måste börja arbeta mer tillsammans för att se helheten, det ses alltför mycket på "den egna nämnden" och ett beslut som påverkar en nämnd positivt kan påverka en annan nämnd negativt tas ingen hänsyn till.

7.2.2 Kommentar

Socialnämndens internkontrollplan som enligt *Reglementet för internkontroll* ska tas fram årligen bör kompletteras med vilket år som avses. Detta framgår inte av dokumentet. Internkontrollplanen bör även kompletteras med de uppföljningsområden som inte kommit med.

I ett yttrande från kommunchef 2013-01-18 hänvisas att kommunen beslutat om ett nytt reglemente för internkontroll, men enligt *Reglementet för internkontroll* som beslutades 2015-02-23 hänvisas enbart till att detta ersätter det tidigare reglementet för internkontroll som fastställdes 2011-12-05. Det finns alltså inget beslutat reglemente för internkontroll som kommunchefen hänvisar till i sitt yttrande.

Socialnämnden har trots revisorernas påpekande inte tagit fram proaktiva förslag till strategi och handlingsplan för att nå en budget i balans. Då nämnden under många år visat ett negativt resultat måste nämnden arbeta mer strukturerat.

Uppföljningen visar att socialnämnden inte blivit mer delaktig i budgetprocessen än tidigare. Det är vår rekommendation att kommunen har en budgetprocess, med en budgetberedning där respektive nämnds ordförande ingår. Detta förstärker helhetssynen och ansvarstagandet för hela kommunen.

Sammanfattningsvis kan sägas att socialnämnden påbörjat arbetet med internkontroll, men det finns kompletteringar att göra. Nämnden måste fokusera på att komma tillrätta med sin ekonomi samt upprätta en strategi och handlingsplan.

7.3 Hur pedagogisk lunch används i kommunen

På uppdrag av revisorerna i Hofors kommun genomförde KPMG en granskning av hur pedagogisk lunch används i Hofors kommun. Uppdraget genomfördes 2012.

I granskningen framkom att pedagogisk lunch sågs som ett viktigt pedagogiskt verktyg både från ledning och personal. Denna syn förmedlas även i lagstiftningen och från Skolverket och Livsmedelsverket.

Granskningen ställde sig tveksam till att i stort sett all pedagogisk-och elevvårdande personal i de olika skolorna omfattades av den pedagogiska lunchen.

Systemet borde utvecklas från centralt håll för att tydliggöra vad som gäller och hur stor personalgrupp som omfattas

Antal måltider serverade till vuxna i pedagogiskt syfte och i förhållande till antal elever föreföll högt i Hofors, vilket tydde på att mer personal än nödvändigt omfattades av den pedagogiska lunchen. Detta ifrågasattes både utifrån ekonomiska aspekter samt ur rättviseskäl gentemot andra personalgrupper i kommunens verksamheter.

Granskningen rekommenderade att justera personalens anställningsavtal så att det framgick att den pedagogiska lunchen ingick i arbetsuppgiften för de som berördes. Fri kost bedöms som en skattepliktig förmån men är skattefri för personal vid skola, daghem och fritidshem om personalen vid måltiden har tillsynsskyldighet för barn under den pedagogiska måltiden.

7.3.1 Insatser och åtgärder

Kommunrevisionen fick genom ett yttrande från barn-och utbildningsnämnden 2013-05-21 information att de tagit del av revisionsrapporten. Men det gick inte utläsa att nämnden vidtagit en åtgärdsplan för att förbättra situationen. Nämnden ombads lämna en åtgärdsplan senast oktober 2013. Under hösten beslutade nämnden om förtydligande riktlinjer, *Riktlinjer för pedagogiska måltider inom förskola/skola* vilka började gälla 1 januari 2014.

Telefonintervju gjordes med skolchef 2015-04-08 för att om rekommendationerna efterlevts och verkställts på förväntat sätt.

Omfattning av pedagogisk lunch

Kostpersonalen mäter kontinuerligt hur många elev-respektive personalmåltider som serveras vid de olika matserveringarna. Vid granskningen gjordes en mätning som avser helår 2012, motsvarande siffror har införskattats för helår 2014.

Skola	Elever		Pedagoger		Andel (%)	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Solberga	21 460	22 836	2 941	2 921	13,7	12,7
Värna	31 999	39 952	4 724	4 548	14,8	11,3
Lillån	27 526	30 981	3 353	4 280	12,2	13,8
Petre	38 556	47 694	6 109	3 581	15,8	7,5
Summa	119 541	141 463	17 127	15 330	14,3	10,8

Av tabellen kan utläsas att den totala andelen pedagogiska måltider i Hofors kommun har minskat, från 14,3% till 10,8%. Under två år har antal måltider serverade till elever ökat med 18 % och antal måltider serverade till pedagoger har minskat med 10 %.

Petre skolan har minskat sin andel av serverade pedagogiska måltider medan Lillån har ökat densamma. Att Lillån har ökat sin andel beror enligt skolchefen på att rektorn på Lillån bedömt att det har funnits behov av fler pedagoger som sitter med vid lunchen. Från hösten 2014 fick Lillån dessutom en utökning med en klass i åk 6 vilket ökade behovet av fler pedagoger vid lunchen. Det ser antagligen annorlunda ut inför nästa läsår.

I samtal med skolchefen framkommer att det i början fanns frustration bland de som inte längre omfattades av den pedagogiska måltiden. Det finns fortfarande elevvårdande personal som anser att det finns ett behov av deras insats, trots att rektor gjort en annan bedömning. När den elevvårdande personalen inte längre omfattas av den pedagogiska lunchen upplever skolchefen att de inte längre äter i matsalen utan äter sin medhavda mat i personalmatsalen.

Inte centralt styrt

Enligt riktlinjerna ansvarar förskolechef/rektor för vilka som ska äta pedagogiska måltider på skolan. Skolchefen uppger att enbart pedagogisk personal omfattas av pedagogisk lunch. Elevvårdande personal, elevassistenter, sjuksköterska m.fl. är inte berörda.

Skolchefen anser inte att de centralt ska styra vilka och hur många som ska äta pedagogisk lunch. Det är upp till varje rektor och skola att göra den bedömningen och därför kan det också skilja sig mellan skolorna. Det är rektor som har ansvar över sin budget och behovet av tillsyn under måltiden kan skilja sig mellan skolor och läsår. Dock anser skolchefen att det är viktigt att det är tydligt för de som ska äta att det ingår i deras arbetsuppgifter och att det är en arbetsuppgift.

Uppföljning

En gång om året följer man upp vilka pedagoger som är berörda av pedagogisk lunch. Det görs efter varje läsår i en uppdragsdialog där man tittar på nästa läsårs behov.

Den pedagogiska lunchen följs även upp i samband med de nationella målen i maj/juni. Där finns skolmåltider med som ett område. I den uppföljningen görs en beskrivning, analys och en sammanfattning av uppföljande åtgärder vid behov. Utvärderingen görs av varje rektor och sammanställs av skolchefen och lämnas i form av en rapport till nämnden för dem att ta del av.

Rullande schema används inte

Granskningen förslåg att skolorna kunde använda sig av rullande schema för den pedagogiska lunchen, men det har kommunen inte tagit till sig. Skolchefen anser att ett rullande schema tar mer hänsyn till personalen än eleverna och den pedagogiska lunchen ska utgå från elevernas behov. Eleverna ska ha en trygg och bra måltid, ett rullande schema med personalen kan upplevas som otryggt.

Tjänsteplanering

Granskningen rekommenderade att justera personalens anställningsavtal eller komplettera med bilaga till avtalet så att det framgick att den pedagogiska lunchen ingick i arbetsuppgiften. Kommunen har valt att använda sig av lärarnas tjänsteplanering där pedagogiska måltider anges inför varje nytt läsår. Tjänsteplaneringen finns tillgänglig för tillsyn och revision på enheten enligt riktlinjerna för pedagogiska måltider i förskola/skola.

7.3.2 Kommentar

Granskningen rekommenderade att systemet för pedagogisk lunch borde utvecklas från centralt håll för att förtydliga vad som gäller för pedagogisk lunch och hur stor personalgrupp som ska omfattas av denna. Det nya dokumentet *Riktlinjer för pedagogiska måltider inom förskola/skolan* låter fortfarande rektorerna avgöra det på egen hand. Det kan göra att det inte blir likartade bestämmelser mellan skolorna om vilka som omfattas av pedagogisk lunch och inte. Kommunrevisionen rekommenderar återigen att tydliggöra bestämmelserna på vilka som omfattas av den pedagogiska lunchen så att skolorna gör likartade bedömningar. Detta ger även varje rektor trygghet att anpassa den pedagogiska lunchen efter behovet och även kunna förmånsbeskatta de måltider som ska förmånsbeskattas.

Riktlinjerna bör kompletteras med att pedagogisk lunch enbart är aktuell för pedagogisk personal. Detta nämns inte i riktlinjerna.

7.4 Ledning och styrning av fritidsanläggningar

På uppdrag av Hofors kommuns kommunrevisorer och lekmannarevisorer genomförde KPMG en granskning av ledning och styrningsfunktioner av kommunens fritidsanläggningar. Granskningen genomfördes under april 2012. Syftet var att bedöma vilken styrning som tillämpades i kommunens verksamheter med de kommunala fritidsanläggningarna och om organisationen uppfyllde förväntade effekter i styrningshänseende.

Den politiska styrningen som fanns under ett utskott under barn- och utbildningsnämnden kunde utgöra ett alltför stort hinder för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt

Vid granskningstillfället var kommunen beställare av fritidstjänster som tillhandahölls av Hofors Kommunhus AB via driftbolaget Hoforshus AB. Kommunen styrningsmodell hanterades genom två olika organisatoriska enheter. Det innebar att kommunen styrde utvecklingen av fritidsanläggningar genom utskottet för fritid och kultur som fanns under barn och utbildningsnämnden samt genom det kommunala driftbolaget Hoforshus AB. 2002 flyttades fritidsverksamheten till Hoforshus AB då man såg synergieffekter mellan teknik och fritid men denna effekt upplevdes inte vara kvar av ledande politiker i kommunstyrelsen vid granskningstillfället.

Granskningen visade att kommunstyrelsen styrde fritidsverksamheten enbart via budgetprocessen som inkluderade investerings- och underhållsplaner. Utvecklingen av kommunens fritidsanläggningar leddes av fritidschefen genom dialog med utskottet för fritid och kultur. Revisionen rekommenderade att kommunstyrelsen skulle se över styrning och ledning av fritidsanläggningarna för att stärka den politiska handlingskraften, upprätta investerings- och underhållsplaner för samtliga fritidsanläggningar, med flera års perspektiv samt upprätta en tydlig och effektiv plan för verksamheten både på kort- och långsikt.

7.4.1 Insatser och åtgärder

Från barn- och utbildningsnämndens sammanträdesprotokoll 2012-09-11 framkom att fritids- och kulturutskottet i stort delade revisorernas åsikter i rapporten. Även VD för Hoforshus AB ställde sig bakom revisorerna genom ett yttrande 2012-10-29, men ansåg att det var av mindre betydelse vilket organisatoriskt tillhörighet som fritidsverksamheten lydde under.

Kommunchefen lämnade ett yttrande 2012-10-29 att kommunstyrelsen påbörjat ett arbete för att se över organisationen.

Telefonintervju gjordes med fritidschefen 2015-04-08 för att om rekommendationerna efterlevts och verkställts på förväntat sätt.

Organisationsförändring

Organisationsförändringen genomfördes och från 1 januari 2014 flyttades fritidsverksamheten från Hofors Kommunhus AB till att vara direkt under kommunstyrelsen. Verksamheten är nära

kommunchefen och fritidschefen rapporterar direkt till kommunchefen. Genom organisationsförändringen har kommunstyrelsens uppsiktsplikt förbättrats och fritidsverksamheten får information i direkt nedstigande led.

Investerings- och underhållsplaner

Vid granskningstillfället fanns inga formella underhållsplaner, däremot ansågs fritidschefen ha kontroll över underhållsbehovet. Fritidschefen fick direktiv att se över anläggningarnas status och formulera en underhållsplan, på kort och lång sikt. I samtal med fritidschefen framkommer att planen är klar och ska överlämnas till ekonomichef april 2015. Planen sträcker sig till 2017. Enligt fritidschefen finns det tydliga investeringsbehov och det är tydligt att se var investeringarna behövs. Prioriteringar har gjorts efter ålder och slitage, men de tar även hänsyn till antalet besökande/användandet.

Tydlig och effektiv plan för verksamheten

Granskningen rekommenderade kommunen att upprätta en tydlig och effektiv plan för verksamheten, både på kort och lång sikt. Fritidschefen säger att det finns en dokumenterad plan för verksamheten, men denna har inte uppdaterats sedan organisationsförändringen. Planen är kortsiktig och det finns ingen långsiktig plan som han känner till.

7.4.2 Kommentar

Revisionen bedömer att kommunstyrelsens uppsikt förbättrats avsevärt med organisationsförändringen då fritidsverksamheten lyder direkt under kommunstyrelsen.

Att verksamheten arbetat med investerings- och underhållsplaner bedöms även positivt. Dock måste verksamheten arbeta med verksamhetsplanen både på kort och lång sikt. Den plan som finns sedan innan organisationsförändringen genomfördes anses inte tillräcklig.

7.5 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

På uppdrag av revisorerna i Hofors kommun granskade KPMG kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll under 2010 samt kommunstyrelsens uppsiktsplikt med inriktning mot de kommunala bolagen under 2011.

Granskningen låg till grund för den slutliga ansvarsprövningen men skulle även medföra att styrelsen, nämnder och förvaltningar återkommande tog ställning till hur man utövade den uppgift och nådde de mål som givits av fullmäktige.

Kommunstyrelsens ansvar att följa, leda och samordna kommunens förvaltning och nämnders verksamhet kunde med fördel utvecklas

Kommunstyrelsen borde utveckla en strategi för uppsiktsplikten och formerna för avrapporteringar

Det övergripande syftet med kommunalverksamhet är att bedriva den verksamhet man politiskt fattat beslut om att genomföra. Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och att ha uppsikt över nämndernas verksamhet. Kommunen hade vid granskningstillfället tre nämnder som ansvarade för verkställighet av fullmäktiges uppdrag; barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden och miljö- och byggnadsnämnden.

Granskningen visade att nämndernas återrapportering var ett viktigt verktyg för kommunstyrelsens uppsikt. Kommunstyrelsen rekommenderades därför att tydliggöra både inriktningen samt vilken information som behövdes för att de skulle kunna säkerställa sin uppsiktsplikt.

7.5.1 Insatser och åtgärder

Kommunstyrelsen delade granskningens uppfattning att rutinerna för avrapportering till kommunstyrelsen kunde förbättras samt att rutiner skulle upprättas. Telefonintervju gjordes med kommunchef 2015-04-01 för att få klarhet om rekommendationerna i revisionsrapporten varit tillräckliga och verkställda på förväntat sätt.

Riktlinjer för kommunstyrelsens utövande av sin uppsiktsplikt

Kommunchefen uppger att kommunen tagit fram en uppsiktsplan som de följer genom *Riktlinjer för kommunstyrelsens utövande av sin uppsiktsplikt*. Uppsiktsplanen beslutades på kommunstyrelsen 2013-03-25 efter att kommunstyrelsen ställt sig bakom revisorernas synpunkter och den gäller för nämnderna såväl som de kommunala bolagen.

Rutinen för uppföljning och rapportering

Granskningen rekommenderade att uppföljningen skulle ske löpande under verksamhetsåret för att ge kommunstyrelsen information om nämndernas ekonomi och verksamhet följer fastställda planer. För att säkerställa den löpande uppföljningen får kommunstyrelsen varje möte regelbunden rapportering via rapporter från nämnderna och bolagen enligt kommunchefen. Om något anmärkningsvärt har hänt fås en personlig redogörelse från den aktuella nämnden.

Vid fem tillfällen under året hålls fokusmöten enligt en regelbunden årscykel som är fastställd i riktlinjerna. Varje nämnd och bolag har ett fokusmöte per år. Fokusmötena ger kommunstyrelsen möjlighet att ställa frågor och få fördjupad information.

Till kommunstyrelsens sammanträde kallas nämndspresidiet, verksamhetschefen och ekonom. Föredragningsmaterialet ska sändas till kommunchefen senast två arbetsdagar före kommunstyrelsens sammanträde.

Kommunstyrelsen har med riktlinjerna satt en struktur på uppföljningen så att kommunstyrelsen ska få den information som efterfrågas:

- Redovisning av beräknad måluppfyllelse
- Ekonomiskt läge med ev större förändringar

- Speciella personalfrågor
- Omvärldsfrågor som påverkar framtiden
- Pågående/kommande inköps- och upphandlingsärenden.

Kommunchefen anser att de får den information som efterfrågas enligt strukturen om det finns något aktuellt under respektive punkt. Om det inte finns något under exempelvis pågående eller kommande inköps- eller upphandlingsärende så tas det heller inte upp. Varje inbjuden nämnd gör sin egen presentation som de önskar, men kravet är att ovanstående punkter täcks in.

Målstyrningsmodell

Rapporten beskrev en målstyrningsmodell som skulle införas under åren 2009-2011. Kommunfullmäktige skulle för varje fokusområde fastställa ett eller flera strategiska mål. Styrelser och nämnder skulle sedan upprätta effektmål för att nå de strategiska målen.

Kommunen reviderade tidsplanen och Lednings- och styrningsmodellen infördes 2014. Styrdokumentet till detta heter *Ledning och styrning av Hofors kommun*. Kommunchefen upplever att uppsikten har förbättrats med denna, dock omfattas inte de kommunala bolagen av lednings- och styrmodellen även om de arbetar likartat i samma arbete. Kommunchefen kan inte svara på varför de kommunala bolagen inte omfattas av denna.

Översyn av styrdokument

Kommunen rekommenderades i rapporten att se över samtliga styrdokument årligen. Enligt kommunchefen finns ingen rutin för att se över styrdokument, men han tror att dokumenten ändå ses över en gång om året även om struktur för det saknas.

Riktlinjerna för uppsiktsplikten har setts över och uppdaterats då ordningen för fokusmötena har ändrats för att bättre passa verksamheterna.

Internkontrollen i de kommunala bolagen

Förutom ägardirektiven är reglementet för internkontroll ett av de viktigaste direktiven för bolagen. Granskningen kom fram till att de inte efterlevdes av bolagen, det fanns inget system för det interna kontrollarbetet. Det fanns inte heller några upprättade interna kontrollplaner. Enligt kommunchefen är det framtaget idag och hans bild är att de kommunala bolagen arbetar med det på samma sätt som nämnderna.

7.5.2 Kommentar

Vi rekommenderar kommunen att inkludera de kommunala bolagen i lednings- och styrmodellen även om de arbetar på likartat sätt.

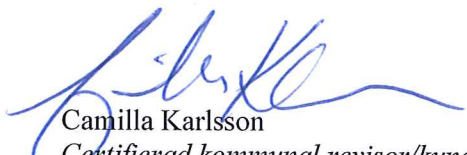
Formalisera arbetet med styrdokumentet så att samtliga styrdokument ses över årligen.

Dokumentet för *Ekonomistyrningsregler 2015 Hofors kommun* vilken fastställdes av kommunstyrelsen 2015-02-02 riktar sig enbart till nämnderna i avsnittet för internkontroll 2015. Den bör kompletteras så att även bolagen är inkluderade i dokumentet.

Uppdatera Hofors kommuns hemsida med reglementet för den nya internkontrollplanen som beslutades 2015-02-23. Den internkontrollplan som är publicerad på hemsidan per 2015-04-08 är inaktuell.

Hoforshus AB har en internkontrollplan för 2015, men denna saknar mål och måttangivelser. Utifrån de satta kontrollmomenten går inte att utläsa om de lyckas nå målet eller inte. Hoforshus AB bör sätta mål och måttangivelser.

KPMG, dag som ovan



Camilla Karlsson
Certifierad kommunal revisor/kundansvarig



Petra Ribba
Kommunal revisor