

Umeå kommun

Uppföljning av tidigare granskningar



Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Inledning	6
2.1. Bakgrund.....	6
2.2. Syfte.....	6
2.3. Genomförande	6
2.4. Kvalitetssäkring	6
3. Efterlevnad av riktlinjer för tjänsteresor (2014).....	7
3.1. Granskningsresultat 2017	7
3.2. Samlad bedömning utifrån den uppföljande granskningen 2017	10
4. Internkontroll av vikarieanskaffning (2014).....	12
4.1. Granskningsresultat 2017	12
4.2. Samlad bedömning utifrån den uppföljande granskningen 2017	14
5. Rektorernas arbetssituation (2015).....	15
5.1. Granskningsresultat 2017	15
5.2. Samlad bedömning utifrån den uppföljande granskningen 2017	17
6. Fritidshemmen som pedagogisk resurs (2015).....	18
6.1. Granskningsresultat 2017	18
6.2. Samlad bedömning utifrån den uppföljande granskningen 2017	21
7. Försörjningsstöd (2015).....	23
7.1. Granskningsresultat 2017	23
7.2. Samlad bedömning utifrån den uppföljande granskningen 2017	25
8. Källförteckning	27

1. Sammanfattning

Revisorerna har beslutat att genomföra en uppföljning av tidigare genomförda granskningar, som en del i sitt arbete under mandatperioden. Syftet med den uppföljande granskningen 2017 är att identifiera och granska vilka åtgärder från tidigare granskningar som vidtagits inom revisorernas rekommendationer.

Efterlevnad av riktlinjer för tjänsteresor (2014)

I granskningen av Umeå kommuns efterlevnad av riktlinjer för tjänsteresor (genomförd 2014) granskades kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen rekommenderades att kontinuerligt följa upp och kontrollera att riktlinjer för resor i tjänsten tillämpas och utvärderas. Kommunen rekommenderades också att säkerställa att tidigare fattade beslut kopplade till tjänsteresor och hållbart resande implementeras, följs upp och efterlevs. Alla granskade nämnder rekommenderades värdera vilka risker och konsekvenser som uppstår (kopplat till tjänsteresor och hållbart resande) om inte dessa mål nås. Kommunstyrelsen rekommenderades vid granskningstillfället säkerställa att verksamheterna informeras om vilka riktlinjer som gäller.

Riktlinjer för resor i tjänsten reviderades 2016, efter ett större arbete i en kommungemensam arbetsgrupp. Intranätet har uppdaterats och förtydligar processen vid tjänsteresor på ett tillräckligt sätt. Vi bedömer att kommunstyrelsen genom olika åtgärder säkerställer att verksamheterna informeras om gällande riktlinjer.

Av uppföljningen framgår att nämnderna fortfarande uppvisar svårigheter med att implementera tidigare fattade beslut. I denna uppföljning kan vi inte styrka att tidigare beslut fattade i KSAU, KSPU och tekniska nämnden realiserats. Vi kan inte heller styrka att nämnderna beslutat att ersätta de tidigare fattade besluten. Vid kommunens egen uppföljning av riktlinjer för tjänsteresor (maj 2017) framkom att användandet av privat bil i tjänsten ökat, i synnerhet inom överförmyndarnämndens verksamhet. Av kompletterande intervjuer framkommer att de ökningarna är kopplade till bilersättning för gode män till ensamkommande barn. Detta trots målsättningen att minska kostnader för ersättning för användandet av privat bil i tjänsten.

I denna uppföljande granskning framgår det inte på ett tydligt sätt att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna på ett tydligt sätt värderat risker med att kommunens miljömål inte uppnås. Förvaltningen medger att risker kopplade till miljömålen skulle kunna ingå i internkontrollarbete.

Den samlade bedömningen är att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna till viss del vidtagit åtgärder för de rekommendationer som lämnades vid tillfället för granskningen.

Internkontroll av vikarieanskaffning (2014)

För- och grundskolenämndens och gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens vikarieanskaffningsprocess granskades år 2014. Syftet var att bedöma om nämnderna med ansvar för skola säkerställde en fungerande vikarieanskaffningsprocess med en ändamålsenlig intern kontroll. Skolnämnderna rekommenderades att tydliggöra vikarieanskaffningsprocessen och samverka med kommunstyrelsens personalutskott för att tydliggöra Bemanningcentrums och verksamheternas roll.

Den samlade bedömningen i den uppföljande granskningen är att nämnderna har vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkra vikarieanskaffningsprocessen. Det har skett en samverkan i form av en referensgrupp som arbetat fram förbättringsförslag, som bland annat utmynnat i

riktlinjer för korttidsbemanning. Riktlinjerna baseras på en överenskommelse mellan förskolan och Bemanningscentrum som utgör stödjande dokument i vikarieanskningsprocessen. Riktlinjerna bidrar till en större tydlighet avseende verksamheternas och Bemanningscentrums ansvar.

Implementeringsarbetet av riktlinjerna för korttidsbemanning pågår enligt förvaltningens aktivitetsplan under 2017-2019. Uppföljning av implementeringen har ännu ej genomförts med anledning av att verksamheterna saknat nyckelpersoner.

Vi bedömer att rekommendation är åtgärdad samt att det är av vikt att uppföljningen genomförs utan alltför betydande förseningar.

Rektorernas arbetssituation (2015)

För- och grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden granskades 2015 i syfte att bedöma rektorernas arbetssituation. Granskningen undersökte om nämnderna säkerställt att rektorerna har förutsättningar för att klara sitt uppdrag. Nämnderna rekommenderades att tillse det administrativa stödet, primärt stödet från fastighet, för att rektorernas arbetssituation ska vara hållbar över tid. Nämnderna rekommenderades även att se över såväl rutiner, som forum för samarbete mellan skolan och fastighet. Arbetsformer för att planera och följa upp stödet på ett systematiskt sätt rekommenderades.

Den samlade bedömningen är att för- och grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har vidtagit åtgärder för att rektorernas arbetssituation ska vara hållbar över tid. Mötesformer och forum för samverkan mellan verksamheter har inrättats, vilket är positivt för att stärka det administrativa stödet till rektorer. Utökade resurser som tillser det administrativa stödet har tillsatts.

Genom samverkansform har dialog mellan verksamheter säkerställts, och fungerat som ett forum för att identifiera utvecklingsbehov inom verksamheter. Externa utbildningsinsatser har bidragit till att skolledarna numera har ett omfattande egenkontrollprogram som stöd i sitt arbete.

Fritidshemmen som pedagogisk resurs (2015)

Granskningen av fritidshem som pedagogisk resurs genomfördes för att bedöma hur för- och grundskolenämnden säkerställer att resurserna tas tillvara på ett effektivt sätt. Syftet var även att bedöma verksamhetens kvalitet samt att fritidshem är en säker miljö för barnen att vistas i. Nämnden rekommenderades att säkerställa att samtliga incidenter rapporteras. Nämnden rekommenderades även att arbeta med kompetensutveckling för att stärka fritidspedagoger inom ramen för den sammanhängande skoldagen. Inom fritidspedagogernas arbetstid bedömdes det angeläget att säkerställa att det finns tillräckligt med tid att ställa om lokaler till fritidsverksamhet när den ordinarie skoldagen avslutats. Till sist gjordes bedömningen att uppföljningen av fritidshemmens kostnader skulle utvecklas så att fritidspersonalens tidsanvändning kan analyseras på ett enkelt sätt.

Den samlade bedömningen efter den uppföljande granskningen är att nämnden i sitt arbete till viss del åtgärdat de rekommendationer som lämnades vid tillfället för granskningen.

Vi bedömer att nämnden har vidtagit tillräckliga insatser för att säkerställa att samtliga incidenter inom skolverksamheten rapporteras. Detsamma gäller rekommendationen att sprida goda exempel på samarbete mellan lärare och fritidspedagoger. Nämnden presenterar även utökade möjligheter för att följa upp och analysera kostnader mellan skolverksamhet och fritidshem.

Vi konstaterar att nämnden redogör för åtgärder som vidtagits i syfte att stärka fritidspedagogernas möjlighet till kompetensutveckling. Utifrån denna uppföljande granskning kan vi inte uttala oss om huruvida dessa insatser är tillräckliga. Av det underlag vi tagit del av bedömer vi vidare att rektorer säkerställer att fritidspedagoger i tillräcklig utsträckning har tid att ställa om klassrummen.

Vi kan inte styrka att de anvisningar som tagits fram för att analysera fritidspersonalens tidsanvändning tillämpas i praktiken, eller möjliggör för enkel analys av kostnader inom fritidshem. Rekommendationen kvarstår därför.

Försörjningsstöd (2015)

Individ- och familjenämnden granskades år 2015 i syfte att bedöma om nämndens rutiner och riktlinjer för försörjningsstöd var ändamålsenliga, samt att rättssäkerheten för individen fungerade på ett tillfredställande sätt. Nämnden gavs ett antal rekommendationer, som bland annat innebar att överväga att formulera tydliga mätbara mål för försörjningsstödet samt att enheten för försörjningsstöd skulle omfattas av kvalitetsledningssystemet. Rekommendationer som avseende att genomföra riskanalyser av handläggningsprocessen och utbetalningsprocessen samt att fastställa en årlig plan för egenkontroll av handläggningsprocessen lämnades.

Planerade kontroller kopplade till utbetalningsprocessen rekommenderades fastställas av nämnden och rapporteras därefter. Att utveckla utbetalningsprocessen genom de inbyggda kontrollerna och förtydliga attestkontrollen bedömdes väsentligt. Nämndens rekommenderades även att utveckla en rutin som omöjliggör att samma handläggare kan fatta beslut och sköta utbetalning i samma ärende. En rutin för registrering av överklagade beslut både vad gäller antal och utfall bedömdes också nödvändig. En rutin som beskriver hur ändrade beslut ska verkställas ansågs nödvändig i handläggningen. Slutligen bedömdes även viktigt att handlingsplaner uppdateras i enlighet med riktlinjerna.

Individ- och familjenämnden har delvis åtgärdat de rekommendationer som gavs. På grund av svårigheter med kompetensförsörjning har enheten för försörjningsstöd enligt nämnden prioriterat hantering av akuta ärenden. Det har inneburit att utvecklingsarbete prioriterats bort. Ett flertal rekommendationer kvarstår därför.

Vi ser positivt på att enheten för försörjningsstöd numera ingår i socialtjänstens övergripande kvalitetsledningssystem. Vi bedömer det även positivt att nämnden till viss del satt upp mätbara mål för försörjningsstöd. Att individ- och familjenämnden har en ambition att fokusera på utvecklingsarbete uppmuntras.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisorerna har beslutat att följa upp tidigare genomförda granskningar, som en del i revisorernas arbete under mandatperioden. Revisorerna följer upp granskningar, i vilka de lämnat rekommendationer eller där revisorerna identifierat förändringar i verksamhet, organisation eller lagstiftning som kan medföra en ökad risk.

I sin risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna identifierat att det finns en risk för att fullmäktiges och nämndernas mål inte uppfylls, om rekommendationerna i nedanstående granskningar inte är åtgärdade. Följande granskningar ingår i årets uppföljning:

- ▶ Efterlevnad av riktlinjer för tjänsteresor (2014)
- ▶ Internkontroll av vikarieanskaffning (2014)
- ▶ Rektoreernas arbetssituation (2015)
- ▶ Fritidshemmen som pedagogisk resurs (2015)
- ▶ Försörjningsstöd (2015)

2.2. Syfte

Syftet med den uppföljande granskningen, är att identifiera och granska vilka åtgärder som vidtagits inom revisorernas rekommendationer.

2.3. Genomförande

Skriftliga svar har inhämtats från berörda förvaltningar. Dokument som rör nämndernas beslutade åtgärder har analyserats. Kompletterande intervjuer har genomförts med tjänstepersoner inom förvaltningen.

2.4. Kvalitetssäkring

Skriftliga svar kommer inhämtas från berörda förvaltningar. Dokument som rör nämndernas beslutade åtgärder kommer att analyseras. Kompletterande intervjuer har genomförts med för granskningen relevanta tjänstepersoner. De har även beretts tillfälle att sakgranska rapporten för justeringar och synpunkter.

3. Efterlevnad av riktlinjer för tjänsteresor (2014)

Bakgrunden till granskningen som genomfördes år 2014 var att revisorerna identifierade en risk i att Umeå kommuns riktlinjer för tjänsteresor ej efterlevdes. Att kontroller och rutiner inom området fungerar, var enligt revisorernas bedömning angeläget utifrån ett förtroendeperspektiv samt för att säkerställa effektivt resursutnyttjande. Granskningen omfattade kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, tekniska nämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Kommunstyrelsen ansvarar för tillämpning, löpande uppföljning och utvärdering av riktlinjer för tjänsteresor. Umeå kommuns interna riktlinjer för tjänsteresor är antagna av kommunstyrelsens personalutskott (KSPU) och syftar till att successivt styra användningen av tjänsteresor på ett sätt som leder till att långsiktiga mål om effektivitet, miljöanpassning, säkerhet och föredöme uppnås. Riktlinjerna omfattar alla resor som görs för Umeå kommuns räkning av förtroendevalda och medarbetare i tjänsten.

Vid granskningstillfället 2014 framkom att genomförda tjänsteresor i stort var i enlighet med riktlinjerna och att de normalt sett beställdes och levererades av upphandlad reseleverantör. Användandet av privat bil vid tjänsteresor minskade inte, trots att det eftersträvats av kommunen. Granskningens stickprov indikerade korrekt attestering och godkännande av närmaste chef. Tydliga regleringar kring närmaste chefs godkännande av inrikes tjänsteresor saknades.

I granskningen framkom att användningen av kommunens leasade bilar inte var resurseffektiv. Leasingbilarna användes i betydligt mindre utsträckning än avsett. Detta, kombinerat med att kostnader för privat bil i tjänsten inte minskade, bedömdes inte förenligt med effektivt resursutnyttjande. Tekniska nämnden hade före granskningstillfället 2014 beslutat att dåvarande miljöbilpool successivt skulle ersättas av en pool bestående av elbilar, elhybrider och biogasbilar. Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) beslutade år 2012 om effektivisering och optimering av kommunens fordonspark. Fordon som kördes mindre än 1000 mil/år skulle ersättas med andra lösningar. KSPU gav personaldirektören i uppdrag att tillsammans med den gemensamma förvaltningen utarbeta en handlingsplan för att minska användandet av privata bilar i tjänsten. Handlingsplanen skulle åiterrapporteras till utskottet i juni 2014. Vid granskningstillfället kunde inget resultat av ovanstående beslut åiterrapporteras eller verifieras. De granskade nämnderna rekommenderades att säkerställa att beslut som tidigare fattats av nämnd förverkligas.

3.1. Granskningsresultat 2017

Förvaltningen (samhällsbyggnadskontoret) har lämnat ett gemensamt svar för kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, tekniska nämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nedan behandlas respektive rekommendation utifrån de svar vi inhämtat i denna uppföljande granskning:

- ▶ *Kommunstyrelsen bör kontinuerligt följa upp och kontrollera att riktlinjerna för tjänsteresor tillämpas och utvärderas.*

Förvaltningen beskriver att en kommungemensam arbetsgrupp för hållbara tjänsteresor tillsatts. Den kommungemensamma arbetsgruppen tog fram ett förslag till reviderade riktlinjer för resor i tjänsten som fastställdes av KSPU i april 2016. De reviderade riktlinjerna har en tydligare inriktning mot hållbara resval.

KSPU beslutade vid antagandet av riktlinjerna att dessa ska följas upp årligen. En uppföljning genomfördes i maj 2017. Enligt beslutsprotokollet visade uppföljningen att antal körda kilometer i hela kommunen hade ökat med 193 512 km från 2015 till 2016 till totalt 1 519 856 km. Ökningen medförde en kostnadsökning på 408 169 kr.

Av tabellen nedan framgår skillnaden (i kr och procentuell skillnad) för utbetalda bilersättningar för kommunstyrelsen och de tre nämnder som omfattades av granskningen år 2014.

Bilersättningar, kr (alla utbetalningar)			
	2015	2016	+/-
Kommunstyrelse	78 874	102 982	+ 24 108 kr (+31 %)
Teknisk nämnd	202 389	281 365	+ 78 976 kr (+39 %)
Byggnadsnämnd	11 809	14 912	+ 3 103 kr (+26 %)
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	2 297	812	- 1 485 kr (-65 %)

Kommunstyrelsen, tekniska nämnden och byggnadsnämnden visar en kostnadsökning för utbetalda bilersättningar inom sina verksamhetsområden. För kommunstyrelsen är den post som har ökat mest *Kommunpolitisk administration*. Tekniska nämndens enskilt mest ökade utgiftspost för utbetalda bilersättning är *Kommungemensam verksamhet/administration*. Byggnadsnämndens största ökning finns inom området *fysisk och teknisk planering*. Av det underlag vi tagit del av går det inte att utläsa vad miljö- och hälsoskyddsnämndens minskning består i, då nämnden endast har en utgiftspost.

Av kommunens uppföljning framgår att den största ökningen avser överförmyndarnämnden och i synnerhet ersättning till gode män för ensamkommande flyktingbarn. Ökningen är kopplad till de många ensamkommande barn som anlände till Sverige under 2015 och 2016. Med anledning av att kommunen minskar sin verksamhet beträffande ensamkommande barn, och att dessa barn fyller 18 år och inte längre anses som barn, bedömer förvaltningen att ersättningar till gode män kommer att minska framöver.

Av uppföljningen av riktlinjer för resor i tjänster framgår att den nämnd som har högst utbetald bilersättning är individ- och familjenämnden (1 069 565 kr). Posten utgörs i största del av ersättningar till kontaktpersoner och familjehem. Det är en ökning med 49 029 kr från förra året. Förvaltningen har inte angett några orsaker som förklarar ökningen. Övriga nämnder påvisar marginella förändringar för utbetald bilersättning. Samtidigt som utbetald bilersättning inte minskat har antalet företagskort hos Länstrafiken har ökat. Vi har inte analyserat varför det skett en ökning av företagskort hos Länstrafiken.

KSPU godkände uppföljningen och gav förvaltningen i uppdrag att återkomma med en fördjupad redovisning av för- och grundskolenämndens tjänsteresor i september (möte 25/9).

- ▶ *Kommunstyrelsen och tekniska nämnden bör säkerställa att tidigare fattade beslut kopplade till tjänsteresor och hållbart resande implementeras, följs upp och efterlevs.*

Inom Umeå kommun har ett antal beslut kopplade till tjänsteresor och hållbart resande fattats:

- ▶ KSAU beslutade år 2012 att effektivisera och optimera kommunens fordonspark. Effektiviseringen ska enligt beslutet innebära att ersätta fordon som körs mindre än 1000 mil per år med mer hållbara lösningar.
- ▶ Tekniska nämnden beslutade 2012 att miljöbilspoolen successivt skulle ersättas av elbilar, elhybrider eller biogasbilar. Enligt beslutet avsåg nämnden att miljöbilspoolen

år 2014 skulle innehålla 60 % elbilar. Resterade skulle successivt ersätta resterande med elhybrider och biogasbilar.

- ▶ KSPU beslutade i oktober 2013 att ta fram en handlingsplan som syftar till att minska användandet av privata bilar i tjänsten, avsedd att återrapporteras år 2014.

Istället för den handlingsplan som skulle tas fram enligt beslut i KSPU hänvisar tjänstepersoner inom förvaltningen till de reviderade riktlinjerna för resor i tjänsten. Vi noterar att den handlingsplan som KSPU beslutat att ta fram därmed inte realiserats. Av det underlag som vi granskat i denna uppföljning kan vi inte styrka att den nuvarande miljöbilspoolen består av hållbara alternativ.

Informationen kring tjänsteresor på intranätet har enligt förvaltningen förtydligats för att underlätta för alla anställda att agera i enlighet med riktlinjerna. Enligt förvaltningen framgår i riktlinjerna för resor i tjänsten att för resor under 5 km ska gång, cykel eller kollektivtrafik väljas i första hand.

Enligt förvaltningen tar tekniska nämnden upp riktlinjer för resor i tjänsten på dagordningen vid nämndens möten. Av protokollen från tekniska nämndens sammanträden detta år framgår att området funnits med på dagordningen vid ett tillfälle. Förvaltningen menar även att ämnet återkommande tas upp på ledningsgruppsmöten och arbetsplatsträffar. Varje enskild ny chef/medarbetare ska enligt förvaltningen introduceras i riktlinjerna. Förvaltningen beskriver att teknik som möjliggör för resfria möten demonstreras för anställda. Enligt uppgift från samhällsbyggnadskontoret råder överlag en generell återhållsamhet kring tjänsteresor, prövning av resor sker utifrån verksamhetens behov.

- ▶ *Kommunstyrelsen bör säkerställa att verksamheterna informeras om vilka riktlinjer som gäller.*

Enligt förvaltningen är informationen på Umeå kommuns intranät, som tidigare nämnts, tydliggjord och omstrukturerad för att underlätta för alla anställda. Förvaltningen beskriver att chefer informeras löpande om förbättringar på transportområdet och ändringar i riktlinjerna. Informationen delges via interna nyheter samt genom chefsdialoger med högsta tjänstemannaledning (två gånger per år).

Jämfört med de tidigare gällande riktlinjer för tjänsteresor innehåller de reviderade riktlinjerna ett förtydligande av chefers ansvar att säkerställa att alla medarbetare känner till innehållet i riktlinjerna, samt att dessa efterlevs av medarbetare.

- ▶ *Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna bör, kopplat till kommunens miljömål, värdera vilka risker som finns för att dessa mål inte uppnås. Detta kopplat till tjänsteresor och hållbart resande.*

Umeå kommun har satt upp miljömålet *frisk luft*, i enlighet med målet för luftkvalitet i de av riksdagen nationellt beslutade miljömålen. Umeå kommun har också ett eget profilmål som beskriver att Umeå kommuns energianvändning ska utgå från förnybar energi, samt sträva efter att vara ledande i omställningsarbetet från fossila bränslen till förnybara lösningar.

Enligt förvaltningen tar riktlinjer för resor i tjänsten sin utgångspunkt i Umeå kommuns översiktsplan. Riktlinjerna bygger på en analys av ett åtgärdsprogram som gäller under perioden 2015-2021. Åtgärdsprogrammet (godkänt av kommunfullmäktige) innehåller ett eget avsnitt om resor i tjänsten. I avsnittet *Öka andelen hållbara resor inom kommunkoncernen* presenteras ett åtgärdsprogram för att förbättra luftmiljö och utveckla ett koncept för hållbart resande:

- att uppdatera riktlinjer för resor i tjänsten samt att tillse att dessa följs
- att utreda möjligheterna att erbjuda kollektivtrafikkort och cyklar som löneförmåner
- att den befintliga bilpoolen ska kompletteras/ersättas med elbilar
- att införa ekonomiska styrmedel för att tjänsteresor ska ske på ett mer hållbart sätt
- att centralisera ansvaret och ägandet av kommunens fordonspark
- att upprätta och implementera en policy för inköp och användning av fordon
- att genomföra en kartläggning av cykelparkeringsbehov samt behov av dusch- och ombytesmöjligheter i centrala stadsdelar, för anställda
- att upprätta en handlingsplan med fokus på logistik inom hemtjänsten

På Umeå kommuns hemsida beskrivs hur kommunen värderar risker med försämrad luftkvalitet i relation till målen om tillväxt och 200 000 medborgare till år 2050. Åtgärder som syftar till att förbättra luftkvaliteten presenteras för att uppnå en långsiktigt hållbar luftsituation i Umeå.

Det pågår enligt förvaltningen ett arbete med att ersätta och komplettera befintlig bilpool med elbilar. En upphandling är annonserad under 2017, med ett långsiktigt mål att få 100 % elfordon på sikt. Förvaltningen beskriver att tekniska nämnden under september/oktober 2017 kommer få "Policy för fordon och transporter" för antagande. Policyn godkändes i juni 2017 av stadsdirektörens ledningsgrupp (SDL). Enligt förvaltningen ska en sammanhållen fordonspark möjliggöras med hjälp av en tjänst som fordonsansvarig (ej heltid). Tidplanen för implementering av tjänsten är förskjuten med anledning av oklarheter i finansieringen. Förvaltningen beskriver att målet är att en fordonsansvarig ska kunna börja sin tjänst 2018.

I ett beslutsprotokoll från KSPU framgår att riktlinjer för resor i tjänsten måste utformas med hänsyn till diskrimineringslagens krav på jämställdhet. Riktlinjerna får inte hindra anställdas möjligheter att kunna förena arbetsliv med föräldraskap även om det riskerar att motverka uppfyllelsen av kommunens miljömål.

Något särskilt arbete med att värdera risker kopplade till miljömålen genomförs enligt förvaltningen inte i arbetet med internkontrollplanerna. Förvaltningen medger att risker som tas upp i internkontrollrapportering i större utsträckning skulle kunna kopplas till miljömålen. Av det material vi erhållit framgår inte att tekniska nämnden eller kommunstyrelsen har genomfört riskvärderingar avseende miljömålen i internkontrollarbetet.

3.2. Samlad bedömning utifrån den uppföljande granskningen 2017

Vår samlade bedömning är att nämnderna till viss del har vidtagit åtgärder kopplade till de rekommendationer som lämnades vid granskningstillfället.

Vi anser att det är positivt att chefer och ledning kontinuerligt får information om förändringar och förbättringar inom området. Vi bedömer att kommunstyrelsen säkerställer att verksamheterna informeras om riktlinjer för resor i tjänsten genom förtydligad information på intranät, samt löpande dialog med tjänsteledning. Att kommunen sedan granskningen tillsatt en kommungemensam grupp för arbete med hållbara tjänsteresor som uppdaterat samt reviderat riktlinjerna bedöms vara ett led i att säkerställa innehållet och tillämpningen av riktlinjerna.

Vi noterar att handlingsplanen för att minska användandet av privat bil i tjänsten ännu inte tagits fram, vilket vi anser vara en brist. Förvaltningen hänvisar istället till reviderade riktlinjer för resor i tjänsten. Utifrån det som underlag tillhandahållits för denna uppföljning kan vi dock ej se att KSPU har beslutat om att riktlinjerna ska ersätta handlingsplanen.

I samband med att riktlinjerna reviderades (april 2016) beslutade KSPU att årligen följa upp dess efterlevnad. Utifrån den uppföljning som presenterades i maj 2017 framgick att ersättningen för resor med privat bil har ökat. Vi bedömer att kommunstyrelsen tar sitt uppföljande ansvar, dock ej att kommunstyrelsen säkerställer efterlevnaden av riktlinjerna. Vi anser att det är rimligt att utbetalningar avseende bilersättning för gode män ökat med anledning av de många ensamkommande barn som anlände 2015/2016. Dock framgår av uppföljningen att i stort sett alla nämnders kostnader för utbetald ersättning av privat bil i tjänsten ökat, om än marginellt. Vi konstaterar därmed att kommunstyrelsen inte tillser att riktlinjerna efterlevs i tillräcklig utsträckning. Rekommendationen kvarstår därför.

Av det material som vi erhållit framgår inte att kommunstyrelsen och tekniska nämnden värderat konsekvenser av att miljömålen inte nås, och kopplat dessa till tjänsteresor och hållbart resande. I arbetet med internkontrollplanen uppger förvaltningen att allmänna risker tas upp till diskussion. Dessa har dock inte dokumenterats eller på ett tydligt sätt kopplats till miljömålen, varför vi bedömer att rekommendationen inom området kvarstår.

Vidare rekommenderas fortsättningsvis att:

- ▶ *Kommunstyrelsen bör kontinuerligt följa upp och kontrollera att riktlinjerna för tjänsteresor tillämpas och utvärderas*
- ▶ *Kommunstyrelsen och tekniska nämnden bör säkerställa att tidigare fattade beslut kopplade till tjänsteresor och hållbart resande implementeras, följs upp och efterlevs*
- ▶ *Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna bör, kopplat till kommunens miljömål, värdera vilka risker som finns för att dessa mål inte uppnås. Detta kopplat till tjänsteresor och hållbart resande*

4. Internkontroll av vikarieanskaffning (2014)

Den granskning av internkontroll av vikarieanskaffning som genomfördes år 2014 motiverades av att revisorerna i sin riskanalys identifierat att nämnder med skolansvar inte fullt ut säkerställt en process för vikarieanskaffning. Nämnderna är enligt kommunallagen ansvariga för att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Granskningen omfattade gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, för- och grundskolenämnden, kommunstyrelsen och de tre dåvarande kommundelsnämnderna¹.

Vid granskningstillfället 2014 framkom att en stor mängd vikarier sattes in via Bemanningscentrum för att täcka behov som uppstått på grund av sjukdom, resa, etc. Enskilda skolor och lärare kontaktade vid behov också vikarier, vilket innebar att det fanns flera tillvägagångssätt för vikarieanskaffning. Detta trots att principen om *en väg in* eftersträvades.

I granskningen framkom att det fanns rutiner, styrdokument och beslutade riktlinjer för vikarieanskaffning på Bemanningscentrum avseende för- och grundskolor samt gymnasieskolor. Vad som däremot inte fanns var en tydlig överenskommelse mellan Bemanningscentrum och skolnämnderna kring hanteringen av vikarieanskaffning och respektive parts ansvar och roll. Uppföljning och utvärdering av vikarieanskaffningsprocessen genomfördes av kommunstyrelsens personalutskott (KSPU) samt för- och grundskolenämnden.

Den samlade bedömningen var att arbetet med kontroller och systemstöd var ändamålsenligt. Vikarieanskaffningsprocessen ansågs dock ej vara tillfredsställande, eftersom det fanns en otydlighet i roller och kontrollfunktion. Detta medförde en risk att grundbemanningen förstärktes med vikarier.

4.1. Granskningsresultat 2017

Nedan behandlas den rekommendation som lämnades vid granskningstillfället utifrån de svar som inhämtats i denna uppföljande granskning. Kommunstyrelsen ombads inte yttra sig i denna uppföljning eftersom rekommendationen riktades till skolnämnderna. För- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har lämnat ett gemensamt svar:

- ▶ *Skolnämnderna bör tydliggöra vikarieanskaffningsprocessen och i detta samverka med kommunstyrelsens personalutskott för att uppnå en tydlighet i Bemanningscentrums roll kontra verksamheternas.*

Under våren 2015 tillsattes en referensgrupp för att arbeta med utvecklingsområden som identifierats inom verksamheten och i granskningsrapporten. Referensgruppen bestod av verksamhetsföreträdare, rektorer och förskolechefer från fyra skolområden samt representanter från Bemanningscentrum och personalfunktionen. Referensgruppen identifierade sex förbättringsområden:

- ▶ Bemanningsprinciper
- ▶ Rekrytering
- ▶ Bemanning och bemanningsekonomi
- ▶ Vikariehantering
- ▶ Frånvarohantering
- ▶ Vikariepooler

¹ Upphörde 2014-11-30 enligt beslut i kommunfullmäktige.

Enligt nämnderna har arbetet i referensgruppen och under ledarkonferensen² utmynnat i riktlinjer för korttidsbemanning inom för- och grundskoleverksamhet. Riktlinjerna baseras på en överenskommelse mellan Bemanningscentrum och för- och grundskolan.

Av riktlinjerna framgår Umeå kommuns bemanningsprinciper och vikarieansknaffningsprocess. Bemanningscentrums respektive personalfunktionens uppgifter tydliggörs i dokumentet. Av riktlinjerna framgår att utbildningsverksamheten ska beställa korttidsvikarier hos Bemanningscentrum via systemet Time Care Pool³. Vid beställning anger verksamheten varför vikariebehovet uppstår. Efter mottagen beställning har Bemanningscentrum i uppgift att säkerställa kompetens och lämplighet hos vikarien. Bemanningscentrum tar bland annat utdrag ur polisregistret och säkerställer lämplig introduktion för vikarien. I övrigt ska Bemanningscentrum enligt riktlinjerna även områdesindela vikarier. Om behov finns ska Bemanningscentrum beställa korttidsvikarier hos externa bemanningsföretag.

Riktlinjer för korttidsbemanning fastställdes på förvaltningsnivå i utbildningsdirektörens ledningsgrupp våren 2016, med ikraftträdande under hösten 2016. Förvaltningen avsåg följa upp riktlinjerna i maj 2017. Detta har enligt förvaltningen ej genomförts med anledning av vankanser som påverkat implementeringsarbetet. Ytterligare rekryteringar till chefsposter genomförs enligt förvaltningen under hösten 2017. Förvaltningen avvaktar därför med uppföljningen till tidigast våren 2018.

Enligt förvaltningen har strategin för implementering av riktlinjerna inte genomförts i avsedd utsträckning då verksamheterna saknat nyckelfunktioner. Den rådande bristen personell kompetens, kombinerat med förvaltningens dimensionering av resurser till rekryteringsprocessen har enligt förvaltningen påverkat möjligheterna till implementering av riktlinjerna. Enligt förvaltningen har resurser inte utökats, trots att verksamheterna upplevt ett stort behov av stöd inom rekryteringsområdet.

Implementeringsarbetet genomförs enligt förvaltningen successivt per skolområde. Enligt förvaltningen var Område Nord först ut att omfattas av den nya processen för korttidsbemanning. Område Öst ska parallellt arbeta med att applicera rutiner i sin verksamhet. I samband implementering ute på skolområdena utförs följande insatser:

- ▶ Respektive skolområde ska koppla sin verksamhet mot organisationsträd i Time Care Pool
- ▶ Utbildning av vikariebeställare i Time Care Pool och skapa struktur för telefon-slinga/samarbete med övriga skolområden
- ▶ Beställningsrutin ska förankras hos chefer och personal
- ▶ Utbildning i bemanningsekonomi och schemaläggning (avropas efter behov)

Skolområde Väst och Syd utvecklar för närvarande förutsättningarna för poolverksamhet, enligt förvaltningen. Parallellt med detta implementeringsarbete har Bemanningscentrum enligt nämnderna kontinuerligt rekryterat nya korttidsvikarier till Umeå kommun.

Förvaltningen har upprättat en aktivitetsplan, med koppling till nämndens kompetensförsörjningsplan. Aktivitetsplanen innehåller enligt förvaltningen ett avsnitt som innefattar att alla verksamheter successivt ska ges stöd via kommunens centrala korttidsbemanning. Vi har

² Ledarkonferensen genomfördes 12 december 2015. Medverkande var för- och grundskolans rektorer och förskolechefer.

³ Time Care Pool är ett program som assisterar kommuner med personal- och resursplanering.

översiktligt granskat aktivitetsplanens innehåll. Vi bekräftar att riktlinjer för korttidsbemanning enligt planen ska implementeras inom befintlig ram under 2017-2019.

4.2. Samlad bedömning utifrån den uppföljande granskningen 2017

Vi bedömer att för- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har åtgärdat rekommendationen.

Vi ser positivt på att vikarieanskaffningsprocessen tydliggjorts i samverkan genom en referensgrupp med företrädare för skolverksamhet, Bemanningscentrum samt personalfunktionen. I den överenskommelse som ingår i riktlinjerna bedömer vi att Bemanningscentrum respektive verksamheterna tydliggjort ansvars- och rollfördelning.

Utifrån det underlag som vi tagit del av kan vi konstatera att vikarieanskaffningsprocessen är tydliggjord genom förvaltningens framtagna riktlinjer för korttidsbemanning.

Vi bedömer att rekommendationen från granskningen 2014 är åtgärdat. I samband med pågående implementeringsarbete är det dock angeläget att nämnden är uppmärksam på vilka risker och konsekvenser som förändringen kan medföra. Det är av vikt den uppföljning som enligt tidsplan skulle ha genomförts i maj 2017 genomförs utan alltför betydande förseningar.

5. Rektorerens arbetssituation (2015)

Revisorerna beslutade år 2015 att göra en fördjupad granskning av rektorernas arbetssituation. Ett förtydligande i skollagen år 2012 medförde en förstärkning av rektorns beslutanderätt och ansvar för måluppfyllelse. Detta, tillsammans med Skolinspektionens slutsats om att rektorernas roll behövde förtydligas, motiverade granskningen. Syftet var att undersöka om för- och grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden säkerställt att rektorerna har förutsättningar för att klara av sitt uppdrag.

Granskningen konstaterade att rektorernas ansvarsområde var tydligt och att det stöd som respektive rektor behövde identifierades genom dialog under utvecklingssamtal/resultatsamtal, där även uppföljning av arbetssituation genomfördes.

Av granskningen framkom att ansvaret för lokaler upplevdes otydligt. Fastighet ansvarade formellt för lokaler. Stödet till rektorernas pedagogiska arbete bedömdes vara tillräckligt.

Granskningens slutsats var att det fanns välfungerande strukturer för rektorer att signalera behov och att det erbjöds individuellt stöd för varje rektor. Rektorernas stöd i det pedagogiska arbetet bedömdes som tillräckligt. Rektorerna uppfattades i granskningen som aktiva i det övergripande utvecklingsarbetet. Dock uppgav de att rektorernas egen kompetensförsörjning ofta behövde ske på fritiden med anledning av tidsbrist under arbetstid.

5.1. Granskningsresultat 2017

Nedan behandlas respektive rekommendation utifrån hur verksamheten idag bedrivs, enligt de svar vi inhämtat i denna uppföljande granskning. För- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har i stora delar svarat gemensamt på rekommendationerna:

- ▶ *För- och grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden bör tillse att det administrativa stödet och framförallt stödet från Fastighet stärks för att rektorerna ska få en arbetssituation som är hållbar över tid.*

Enligt nämnderna genomfördes en utredning av det administrativa stödet inom område Utbildning under 2016. Syfte var att säkerställa en likställd administration mellan skolverksamheterna. Utredningen benämndes *Likställd administration* och visade ett ökat behov av:

- ▶ kvalificerad administration
- ▶ likvärdigt erhållit stöd till chef
- ▶ flexibelt nyttjande av resurser över områdesgränser
- ▶ ledning och styrning mot administrativa mål
- ▶ fler karriärvägar för administratörer
- ▶ att minska arbetsbelastningen hos skolledare

Med utredningen som utgångspunkt arbetar ledningen inom område Utbildning med ett framtagande av en åtgärdsplan. Det förslag som för närvarande bereds riktar sig mot en samordnad administration för verksamhetsnära processer. Syftet med åtgärdsplanen är att minska arbetsbelastningen för skolledare. Vi har mottagit utredningen och kan konstatera att rapporten grundligt beskriver verksamheternas administrativa belastning och fokuserar på långsiktiga lösningar.

Nämnderna beskriver att det inom personalfunktionen har inrättats en tjänst som personal-

strateg på verksamhetsnivå. Enligt nämnderna innebär det att det kvalificerade stödet gällande personalfrågor har förstärkts. Från 1 april 2017 finns tre personalstrategier samt en personalchef som är avsedda att vara stöd till område Utbildning. Enligt nämnderna är detta en utökning av resurser.

Vad gäller rektorernas arbetssituation och behovet av administrativt stöd i fastighetsfrågor beskriver nämnderna att stödet på verksamhetsnivå i princip fördubblats. Från 2016 finns tre lokalplanerare vars uppgift, enligt nämnderna, är att utgöra stöd till skolledare inom område Utbildning i frågor som rör fastighet och lokaler.

- ▶ *Såväl rutiner som forum för samarbete mellan skolan och fastighet behöver ses över. Arbetsformer för att planera och följa upp stödet på ett systematiskt sätt bör etableras.*

Lokalplanerare inom område Utbildning ska enligt nämnderna fungera som en samordnande funktion mellan Fastighet och skolledare inom område Utbildning. Dessa funktioner ska säkerställa att rutiner följs och vidareutvecklas.

Fastighet har genomfört utbildnings- och informationsinsatser i ledarlagen kring frågor som rör fastighets- och lokalfrågor. Av nämndernas svar framgår även att huvudskyddsombud och Fastighet har genomfört möten för att säkerställa gällande rutiner.

Lokalberedningsgruppen (LOBER) är ett mötesforum som ska kanalisera och bereda frågor med koppling till fastighet och lokaler. LOBER fungerar som direktörernas beredningsgrupp och utgör ett forum för samverkan inom utvecklingsfrågor. Forumet omfattar enligt uppgift kommunens alla verksamhetsområden. Enligt uppgift syftar LOBER till att säkerställa dialog mellan verksamhet och stödfunktion, för att möjliggöra avlastning för skolledarna. Målet är att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning till verksamheterna, med fokus på kostnadseffektivitet och hållbarhet.

Av nämndernas svar framgår att det under hösten 2016 genomförts en utbildningsinsats till chefer inom för- och grundskolans område av ESAM⁴. Utbildningsinsatsen har enligt förvaltningen renderat i ett egenkontrollprogram till stöd för skolledarna. Egenkontrollprogrammet tillkom i syfte att systematisera planering och uppföljning inom området. Rektorerna inom Umeås gymnasieskolor (UGS) har fått utbildning av ESAM. Egenkontrolldokumentet syftar till att säkerställa chefers kännedom om vilka krav som myndighetsråd och författningar ställer på egenkontroll i skolverksamhet. I egenkontrollen ingår systematisk och löpande riskbedömning avseende exempelvis systematisering av klagomålshantering och rutin för riskbedömning.

UGS har därutöver, enligt nämnderna, ett fungerande kvalitetsarbete med hjälp av årshjulet. Årshjulet fungerar som stöd för systematisering i planerings- och uppföljningsarbetet.

För- och grundskolenämnden har genom beslutad uppdragsplan och kompetensförsörjningsplan identifierat flera uppdrag där förvaltningen ska vidta åtgärder i syfte att förbättra arbetsmiljön. Förvaltningens aktivitetsplan med koppling till nämndens kompetensförsörjningsplan innehåller enligt uppgift insatser som ska förbättra arbetsmiljösituationen och säkra kompetensförsörjning. Vi har granskat aktivitetsplanen och kan bekräfta att båda nämnderna har beslutat om att tillämpa projektet *Från risk till frisk* som syftar till att förbättra arbetsmiljö och minska ohälsa. Aktivitetsplanen innehåller även insatser med fokus på kompetensförsörjning.

⁴ ESAM är ett konsultföretag som erbjuder tjänster inom hållbar utveckling, exempelvis hållbart ledarskap.

5.2. Samlad bedömning utifrån den uppföljande granskningen 2017

Vi bedömer att för- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden utifrån det underlag vi tagit del av uppvisar att åtgärder har vidtagits för att rektorernas arbetssituation ska vara hållbar över tid. Vi anser att årshjulet och egenkontrollprogrammet är exempel på åtgärder som bidrar till ökad systematik i planerings- och uppföljningsarbete.

Att mötesformer och forum för samverkan mellan verksamheter inrättats är positivt för att stärka det administrativa stödet till rektorer. Det gäller även utökade resurser som tillser det administrativa stödet.

Vi bedömer att det administrativa stödet har stärkts till skolledare har stärkts. Vad avser rekommendationen beträffande att se över rutiner och forum för arbete beskriver nämnden att det genomförts möten och informationsinsatser för ändamålet. Vi kan även bekräfta att det i förvaltningens aktivitetsplan ingår kompetenshöjande insatser. Vi bedömer att nämnderna har vidtagit åtgärder för att förbättra samarbetet mellan skolförvaltningen och Fastighet. Dels genom LOBER, men även i form av tillgängliggjorda resurser.

Vi bedömer att de rekommendationer som lämnades vid tillfället för den föregående granskningen har åtgärdats.

6. Fritidshemmen som pedagogisk resurs (2015)

En granskning av fritidshem som pedagogisk resurs genomfördes år 2015. Syftet var att bedöma hur för- och grundskolenämnden säkerställde verksamhetens kvalitet, att resurserna togs tillvara på ett effektivt sätt, samt att fritidshem utgör en säker miljö för barnen att vistas i. Vid granskningstillfället pågick arbeten i verksamheterna för att förbättra miljön för barnen, bland annat i samarbete med Umeå universitet. Bedömningen som gjordes 2015 var att resurserna togs tillvara på ett effektivt sätt samt att för- och grundskolenämnden genom sin styrning säkerställde verksamhetens kvalitet.

Sett till givna resurser ansågs fritidsverksamheten i Umeå kommun, i förhållande till andra kommuner, vara en prioriterad verksamhet. Rektorer uppgav dock att det saknades ekonomiska förutsättningar för att bedriva god verksamhet hela skoldagen. Fritidspedagogerna upplevde generellt sett att deras kompetensförsörjning åsidosattes till följd av bristande resurser. Granskningen synliggjorde några bristområden som mynnade ut i ett antal rekommendationer. I april 2016 yttrade sig för- och grundskolenämnden över granskningsresultatet och i den uppföljande granskningen har de återigen tagit ställning till rekommendationerna.

6.1. Granskningsresultat 2017

Nedan behandlas respektive rekommendation utifrån hur verksamheten bedrivs idag, baserat på de svar vi inhämtat i denna uppföljande granskning.

- ▶ *Säkerställ att samtliga incidenter rapporteras.*

För- och grundskolenämnden svarar att det i årshjul på samtliga nivåer finns såväl uppföljning av tillbud- och olycksfall, som anmälningar om kränkande behandling och diskriminering. Genomförande av tidsatta aktiviteter i årshjulen bidrar till att säkerställa att personal får ta del av riktlinjer och rutiner för incidentrapportering, menar förvaltningen. En sådan är informations- och utbildningstillfällen kopplade till incidentrapportering som enligt förvaltningen vanligtvis ges vid terminsstarter.

Enligt förvaltningen följer alla förskolor och skolor skollagens 6 kap. 10 § om skyldighet att anmäla kränkningar, trakasserier och diskriminering. Detta är enligt förvaltningen en del i det systematiska kvalitetsarbetet. Förvaltningen beskriver att det finns en samsyn hos personalen i vilka händelser som upplevs som incidenter.

Enligt förvaltningen planeras likabehandlingsarbetet på årsbasis utifrån årshjulet. Förvaltningens likabehandlingsplan har enligt uppgift tidigare utformats med stöd av Diskrimineringsombudsmannens verktyg *Plan för skolan*. Användningen av verktyget har upphört efter en lagändring i diskrimineringslagen. Lagändringen trädde i kraft 1 januari 2017 och enligt förvaltningen ska kommunen fortsättningsvis använda ett lokalt utarbetat webbsystem för att rapportera in anmälningar. Förvaltningen uppger att vid nyanställning säkerställer rektor, tillsammans med skolans elevhälsoteam, att anställda informeras och utbildas i hur inrapporteringssystemet fungerar.

Webbsystemet möjliggör för personal att översända incidenter till rektor/förskolechef. Rektor/förskolechef sänder i sin tur vidare rapporteringen till berörd huvudman. Förvaltningens jämlikhetsutvecklare med inriktning på likabehandling läser enligt uppgift alla anmälningar som rektor/förskolechef skickar in. Jämlikhetsutvecklaren återkopplar synpunkter till rektor/förskolechef på hur anmälningen bör hanteras.

Förvaltningen meddelar att det webbaserade systemet möjliggör för varje enhet att se sin egen statistik. Statistiken (i form av antal och typ av anmälningar, kön, årskurs, plats, etc.) kan kartläggas och analyseras när enheterna upprättar mål för sin verksamhet.

För- och grundskolenämnden får enligt förvaltningen årligen information om den totala statistiken över antalet anmälningar. Enligt förvaltningen återkopplar jämlikhetsutvecklaren årligen resultatet av incidentrapporteringen till berörda ledarlag. Ledarlagen drivs av skolområdeschef i syfte att främja erfarenhetsutbyte mellan rektorer. Jämlikhetsutvecklaren informerar även om diskrimineringslagen och om rutinen för anmälan.

Den centrala skolförvaltningen har under 2016 informerat alla chefer om skollagens och arbetsmiljölagens bestämmelser angående rapportering av kränkningar, incidenter och olycksfall. Den centrala ledningen har även beslutat att för- och grundskolechef regelbundet, med sina rektorer, ska lyfta frågan om de anmälningar om upplevd kränkande behandling och tillbud- och olycksfall som skolorna i området lämnat till huvudmannen.

- ▶ *Fortsätt att stärka fritidspedagogernas möjligheter till kompetensutveckling*
- ▶ *Sprid goda exempel på väl fungerande samarbete mellan lärare och fritidspedagoger inom ramen för den sammanhängande skoldagen.*

I samband med nämndens yttrande vid granskningstillfället beslutade nämnden att fritidspedagogernas möjligheter till kompetensutveckling skulle ingå i aktivitetsplanen kopplad till den kompetensförsörjningsplan som togs fram under våren 2016. I aktivitetsplanen beskrivs 16 olika aktiviteter, dock ingen som uttryckligen går att koppla specifikt till kompetensförsörjning för fritidspedagoger. Vi noterar att benämningarna *fritidshem* eller *fritidspedagog* inte återfinns i aktivitetsplanen.

Förvaltningen exemplifierar hur rektorer skapar förutsättningar för fritidshemspersonal att delta i kompetenshöjande insatser. Dels genom att verksamheterna avsätter tid för kontinuerlig lokal kompetensutveckling och dels genom aktiviteter som enligt förvaltningen kan vara att ta del av forskning, föreläsningar och utbildning kopplad till läroplanen. Förvaltningen beskriver att arbetslag med gemensam planeringstid utgör forum för kompetensutveckling.

Fritidspedagoger ges enligt uppgift möjlighet att anmäla sig till utbildningar som anordnas via huvudman, universitet eller Skolverket. Anmälan sker till ansvarig rektor. Förvaltningen beskriver att alla fritidspedagoger i september 2017 kallades till en föreläsning kring inläring, hur barns uppmärksamhets styrs samt hur kunskaper hos barn automatiseras och lagras.

Enligt förvaltningen samarbetar lärare och fritidspedagoger i elevvårdsärenden. Arbetet med elevvårdsärenden kräver enligt uppgift en gemensam värdegrund och goda personliga relationer mellan fritidspedagoger och lärare. Förvaltningen redogör för ett antal exempel på hur rektorer och skolverksamheter arbetar för att sprida väl fungerande samarbeten:

- ▶ Ämneslärare undervisar teoretiskt inom ett ämne som fritidspedagoger knyter an till genom praktiskt lärande
- ▶ Fritidspedagoger planerar för rastaktiviteter som ämneslärare tar vid tillsammans med elever
- ▶ Inför utvecklingssamtal bidrar fritidspedagoger till att synliggöra barnets dag till elevernas vårdnadshavare

Fritidshemsnätverket är enligt förvaltningen ett exempel på samarbete och samverkan mellan skola och fritidshem inom skolområdena. Förvaltningen beskriver att det i nätverket diskuteras och presenteras exempel på samverkan och samarbete. Syftet med nätverket är kollegialt lärande och kunskapsfördjupning för fritidspedagogerna. Förvaltningen beskriver att nätverksträffarnas innehåll baseras på fritidshemmets läroplan.

Ytterligare exempel på samarbete är, enligt förvaltningen, att fritidshem inom kommunen genomför studiebesök verksamheterna emellan. Detta förekommer enligt uppgift både inom och mellan skolområden.

Fritidshem i kommunens verksamhet har enligt förvaltningen uppdrag från Skolverket, som innebär att medarbetare föreläser på nationell nivå vid skolkonferenser. Avsikten är att berätta om verksamheternas goda kvalitet. Enligt förvaltningen kan dessa insatser bidra till fritidspedagogers kompetensutveckling.

Nämnden beskriver att fritidspedagogers behov av kompetensutveckling kan synliggöras genom resultat- och utvecklingssamtal. Av nämndens kompetensförsörjningsplan framgår att resultat- och utvecklingssamtal är ett årligen återkommande strukturerat samtal mellan medarbetare och chef. I samtalet kan medarbetarens behov av kompetensutveckling fångas upp genom att synliggöra medarbetarens möjligheter till att utveckla verksamheten. Efter samtalet upprättas enligt uppgift en skriftlig individuell utvecklingsplan som dokumenteras och kvitteras. Vi anser att resultat- och utvecklingssamtalet är en del i att stärka medarbetares möjlighet till kompetensutveckling. Vi noterar dock att detta är en generell insats, och inte särskilda åtgärder som specifikt stärker fritidspedagogers möjlighet till kompetensutveckling.

Medarbetare och chefer ska enligt nämnden bidra till att skapa och upprätthålla ett kreativt arbetsklimat och arenor för dialog, lärande och erfarenhetsutbyte. Utöver det innehåll som presenteras i kompetensförsörjningsplanen, framgår att som komplement till den individuella utvecklingsplanen kan det vara intressant att ta fram en övergripande utbildningsplan för bristyrken. En del i aktivitetsplanen är att utreda förutsättningar för att i samarbete med Umeå universitet vidareutbilda akademiker till bristyrken inom område Utbildning.

- ▶ *Säkerställ att fritidspedagogerna där det är aktuellt har tillräcklig tid för att ställa om lokaler till fritidsverksamhet efter den ordinarie skoldagens slut.*

Av förvaltningens uppgifter framgår att fritidspedagogerna i sitt arbetsschema har förberedelsetid inplanerad innan fritidsverksamheten startar. Förvaltningen menar att syftet med tiden är att förbereda verksamheten och lokalen. Enligt uppgift finns variationer mellan skolorna i vilken utsträckning förberedelsetid finns inplanerad i schemat. Detta med anledning av att varje enskild rektor avgör och tar beslut om planeringstiden för fritidspedagogerna som arbetar i fritidshemmen. Enligt förvaltningen tas beslut om planeringstid alltid i dialog mellan rektor och fritidspedagog. Hur mycket tid som avsätts avgörs, enligt uppgift, huvudsakligen av lokalernas utformning, som kan skilja sig mellan olika enheter.

Förvaltningen beskriver att några skolenheter har stationära hemvisten för fritidshemmen. Möjligheten till hemvisten underlättar enligt uppgift omställningen eftersom nödvändiga hjälpmedel och material redan finns tillgängliga.

- ▶ *Utveckla uppföljningen så att kostnaderna för fritidshemmen och fritidspersonalens tidsanvändning kan analyseras på ett enkelt sätt.*

Nämnden framhåller i sitt svar att nuvarande ekonomisystem ger goda möjligheter att följa upp och analysera kostnader för fritidshem. Uppföljning av personalkostnader görs i ekonomisystemet med hjälp av anvisningar. Anvisningar om fördelning av personalkostnader mellan fritidshem och skola har enligt förvaltningen tagits fram av utbildningsdirektörens ledningsgrupp. Anvisningarna tydliggör vilka arbetsuppgifter som utförs inom fritidshemmets verksamhet och vilka som utförs inom skolans verksamhet. Följande arbetsuppgifter, som personal i fritidshemmet kan ha, ska enligt förvaltningen *inte* belasta fritidshemmets utgifter:

- ▶ Tjänstgöring i förskoleklass
- ▶ Tjänstgöring som lärare
- ▶ Elevassistent till enskild elev

All övrig tid som fritidspersonal tjänstgör under skoldagen utgörs enligt förvaltningen av skol-samverkan, vilket tillhör fritidshemmets verksamhet. Anvisningarna förtydligar att denna typ av arbetsuppgifter är:

- ▶ Resurs i klassrummet
- ▶ Pedagogiska aktiviteter med grupper av elever under lektionstid
- ▶ Rastaktiviteter, rasttillsyn
- ▶ Tillsyn i matsal

Förvaltningen medger att det inte är lätt att korrekt återge kostnader för personal. Ekonomer ska enligt förvaltningen stödja rektorerna i arbetet så att kostnader redovisas korrekt. För- och grundskolenämnden beslutade i uppdragsplanen för 2017-2019 att verksamheten ska utveckla uppföljning och analys av kostnaderna för fritidshemmen.

Arbetet med att synliggöra hur resurserna för fritidshem används är enligt förvaltningen ännu ej fördelat, påbörjat eller tidsatt. Vid begäran har vi inte tagit del av underlag som styrker hur anvisningarna tillämpas i praktiken i form av konteringsnummer eller kostnadsfördelning.

6.2. Samlad bedömning utifrån den uppföljande granskningen 2017

Den samlade bedömningen är att nämnden i sitt arbete i stor utsträckning åtgärdat de rekommendationer som lämnades vid tillfället för granskningen.

Vi bedömer att nämndens insatser för att säkerställa att samtliga incidenter inom skolverksamheten rapporteras är tillräckliga. Nämndens arbete med informationsinsatser och webbaserat system som möjliggör uppföljning är positivt. Som systemet är utformat bedömer vi att det är av vikt att tillvägagångssättet är starkt förankrat hos medarbetare och att medarbetare ges möjlighet att rapportera incidenter. Detta eftersom systemet bygger på att alla medarbetare rapporterar in samtliga incidenter.

Vi bedömer att nämnden informerar om åtgärder som syftar till att säkerställa förbättrad incidenthantering- och rapportering. Detsamma gäller rekommendationen om att nämnden, där det är aktuellt, ska avsätta tid för att ställa om lokaler efter den ordinarie skoldagens slut. Vad avser rekommendationen att sprida goda exempel på samarbete mellan lärare och fritidspedagoger bedömer vi att nämnden åtgärdat i tillräcklig grad.

Sedan tidigare granskning har utbildningsinsatser i syfte att stärka fritidspedagogers möjlighet till kompetensutveckling genomförts, enligt uppgift från förvaltningen. Utifrån den information vi fått vid intervjuer är vår bedömning att åtgärder vidtagits. Vi har i denna uppföljande granskning inte undersökt huruvida de insatser som vidtagits har varit tillräckliga.

Vidare har vi inte tagit del av underlag som styrker att anvisningarna för resursfördelning i dagsläget möjliggör för att på ett enkelt sätt analysera fritidspersonalens användning. Detta

eftersom vi inte har underlag som styrker att anvisningarna tillämpas i praktiken. Således bedömer vi att rekommendationen kvarstår.

Mot bakgrund av detta kvarstår följande rekommendation:

- ▶ *Utveckla uppföljningen så att kostnaderna för fritidshemmen och fritidspersonalens tidsanvändning kan analyseras på ett enkelt sätt.*

7. Försörjningsstöd (2015)

Granskningen av försörjningsstöd år 2015 syftade till att bedöma om rutiner och riktlinjer var ändamålsenliga och att rättssäkerheten för individen fungerade på ett tillfredsställande sätt. Försörjningsstöd regleras i socialtjänstlagen (SoL), som ställer krav på att rätten till bistånd ska tillförsäkras genom en rättssäker och likvärdig biståndsbedömning.

Granskningen visade att det inte fanns något ledningssystem för handläggning enligt SOSFS 2011:9⁵ på enheten för försörjningsstöd. Trots att ett ledningssystem på övergripande nivå finns inom socialtjänsten reglerades försörjningsstöd istället genom riktlinjer och rutiner. Egenkontrollen inom enheten för försörjningsstöd bedömdes inte tillräcklig, ej heller bedömdes nämndens internkontroll i handläggning av ekonomiskt bistånd som tillräcklig. I huvudsak bedömdes det generella arbetet med att ge hjälp till självförsörjning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Individ- och familjenämnden yttrade sig över rekommendationerna 2015 och besvarade på vilket sätt de avsåg hantera granskningens rekommendationer. I denna uppföljande granskning har nämnden beskrivit på vilket sätt de hanterat rekommendationerna därefter.

7.1. Granskningsresultat 2017

Nedan behandlas respektive rekommendation utifrån de svar som inhämtats i denna uppföljande granskning:

- ▶ *Överväg att formulera tydliga mål för försörjningsstödet som är mätbara.*

En reviderad riktlinje för försörjningsstöd finns beslutad av Individ- och familjenämnden sedan februari 2016.

Mätbara mål för försörjningsstöd finns i nämndens uppdragsplan. Av uppdragsplanen framgår att nämnden särskilt följer antal barn i hushåll med ekonomiskt bistånd, samt antal barn i långvarigt ekonomiskt bistånd. Förvaltningen har lämnat uppgifter om att antal barn i hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd mäts årsvis.

Antal barn i hushåll med ekonomiskt bistånd mättes enligt förvaltningen tidigare månadsvis mellan under vårarna 2012-2017. En systemuppgradering (maj 2016) i Treserva försvårade uppföljningen, enligt förvaltningen. Sedan dess mäts antal barn i hushåll med ekonomiskt bistånd tertialvis. Antalet barn i hushåll med ekonomiskt bistånd framgår enligt förvaltningen i beslutstödet. Nyckeltal för de mätbara målen i uppdragsplanen kommer att användas för att ta fram mätbara värden, som enligt förvaltningen ska jämföras med föregående års siffror.

I nämndens svar framgår att mål finns i den årliga verksamhetsbeskrivning som inkluderar de övergripande målen för hela försörjningsstödet. I nämndens svar beskrivs även att mål finns i samverkansavtal och i beslutstödet. Vi har begärt mer utförlig information om innehållet i målen som enligt nämnden finns i verksamhetsbeskrivning, samverkansavtal samt beslutstödet. Anställda inom förvaltningen är dock osäkra på vilka mål som åsyftas och därför har det inte varit möjligt att få kompletterande underlag.

⁵ Socialstyrelsen föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete trädde i kraft den 1 januari 2012

- ▶ *Inför ett ledningssystem för kvalitet (enligt SOSFS 2011:9) inom försörjningsstödet.*

Enligt nämnden innefattas försörjningsstöd i Individ- och familjenämndens gemensamma ledningssystem för kvalitet som är under revidering. Ledningssystemet beräknas vara färdigställt hösten 2017. Verksamheten Försörjningsstöd har enligt nämnden framtagna verksamhetsnära riktlinjer och rutiner för hur arbetet i kvalitetsledningssystemet ska utföras.

Enligt nämnden pågår ett gemensamt arbete för att strukturera om alla befintliga rutiner i ett "rutinbibliotek". Rutinbiblioteket är en del av Individ- och familjenämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Rutinbiblioteket ska vara färdigställt i oktober 2017.

- ▶ *Utforma en rutin som inte gör det möjligt att en och samma handläggare både kan registrera betalningsmottagare och samtidigt fatta beslut.*

Av nämndens svar framgår att tvåhandsprincip generellt används vid aktualisering av nya ärenden. Enligt nämnden har verksamheten dock gjort bedömningen att det inte finns resurser för att tillämpa tvåhandsprincip och attestkontroll vid *samtliga* fall.

Förvaltningen har kompletterat med statistik som visar att 77 procent av de 1283 aktualiseringar som gjorts från 1 januari 2017 – 31 augusti 2017 genomgår förhandsbedömning. Förhandsbedömningen leder enligt förvaltningen normalt sett till vidare utredning, fördelning och avslut av annan handläggare. Avslut kan, enligt förvaltningen, dock göras redan på förhandsbedömningen. Hur stor andel av de 77 procent som avslutas vid förhandsbedömning framgår inte.

Resterande ärenden hanteras enligt förvaltningen via en handläggare. Vissa fall måste enligt förvaltningen hanteras skyndsamt för att undvika fördröjd handläggning.

Personer som återkommer med ansökan om försörjningsstöd inom sex månader efter tidigare avslutad insats hanteras vanligen av handläggaren som ansvarat för föregående ansökan.

Av nämndens svar framgår att bankkontounderlag i vissa fall scannas in enligt tvåhandsprincip. Det sker i de fall personal från annan enhet registrerar ärendet, för att sedan överlämna ärendet vidare till enheten för försörjningsstöd.

Enligt nämnden lämnas utbetalningslistor varje vecka till enhetschef. Enhetschef granskar översiktligt högre belopp samt kontrollerar att rätt delegat (enhetschef) fattat beslut om utbetalning av försörjningsstöd.

- ▶ *Definiera en rutin för registrering av överklagade beslut både vad gäller antal och utfall.*

Nämnden meddelar i sitt svar att en rutin för registrering av överklagade beslut finns. Enligt förvaltningen finns ingen dokumenterad eller skriftlig rutinbeskrivning för registrering av överklagade beslut.

Den rutin som avses i nämndens svar är enligt förvaltningen att samtliga handläggare har informerats om att utfall av domar ska registreras i en särskild mall (Excel-fil) där utfallet (dom, bifall, delvis bifall) ska föras in.

- ▶ *Tydliggör i en rutin hur beslut som har ändrats ska verkställas.*

Nämnden skriver i sitt svar att revidering av handlägningsrutiner ska ske under hösten 2017 eller våren 2018.

- ▶ *Säkerställ att handlingsplaner uppdateras i enlighet med riktlinjerna.*

Enligt nämndens svar är arbetet med att uppdatera handlingsplaner ständigt pågående. Handläggare prioriterar arbetet och enhetschef följer upp handlingsplaner vid regelbundna ärendegenomgångar.

Av nämndens svar framgår att verksamheten inte når upp till målsättningen att i samtliga ärenden ha uppdaterade handlingsplaner.

- ▶ *Genomför riskanalyser av handlägningsprocessen och av utbetalningsprocessen.*
- ▶ *Fastställ en årlig plan för egenkontroll av handlägningsprocessen.*
- ▶ *Anmodade kontroller som planeras avseende utbetalningsprocessen bör fastställas av nämnden. Genomförandet av planen rapporteras till nämnden.*
- ▶ *Utveckla de i utbetalningsprocessen inbyggda kontrollerna.*
- ▶ *Utveckla och förtydliga attestkontrollen inom utbetalningsprocessen. Det är väsentligt att klargöra vad som ingår i kontrollen och hur bedömningar ska göras.*

Enligt nämnden har enheten för försörjningsstöd prioriterat arbete med akuta frågeställningar exempelvis att säkerställa tillgänglig personal. Enligt nämnden har enheten för försörjningsstöd inte haft möjlighet att prioritera arbeten för att åtgärda ovanstående rekommendationer. Nämnden beskriver att verksamheten i stort har fungerande rutiner, samt förhållandevis erfaren personal. Den ansträngda situationen har medfört att planerat utvecklingsarbete inte varit möjligt att genomföra.

Individ- och familjenämnden konstaterar att flera rekommendationer lämnats utan åtgärd med anledning av den ansträngda situationen. Nämnden beskriver en ambition att i kommande utvecklingsarbete arbeta med ett par förbättringsområden i taget.

7.2. Samlad bedömning utifrån den uppföljande granskningen 2017

Vår bedömning är att en betydande del av de rekommendationer som lämnades till individ- och familjenämnden vid tillfället för granskningen år 2015 kvarstår.

Det är positivt att enheten för försörjningsstöd numera ingår i socialtjänstens övergripande kvalitetsledningssystem. Rekommendationen avseende införande av ett ledningssystem för kvalitet inom försörjningsstödet bedömer vi åtgärdad. Vi uppmuntrar att nämnden planerar att revidera handlägningsrutiner i sitt förbättringsarbete. Rekommendationen kvarstår dock, tills nämnden kan uppvisa skriftliga rutiner. Vi ser även positivt på ambitionen att nämnden avser att åtgärda de rekommendationer kopplade till handlägnings- och utbetalningsprocesser som till dags dato inte kunnat prioriteras inom verksamheten.

Vi bedömer att det finns risker med att nämnden inte säkerställt att tvåhandsprincip tillämpas i samtliga fall som attestkontroll för utbetalningar. Vi anser att det inte är tillräckligt att tvåhandsprincip endast förekommer vid aktualisering av nya ärenden, eller i de fall en annan enhet registrerar ärendet. Vi kan inte styrka att nämnden i tillämpliga fall har utformat en rutin som förhindrar att samma handläggare både registrerar betalningsmottagare och samtidigt fattar beslut.

I nämndens uppdragsplan framgår inte målvärden för 2017 för de två mått som nämnden följer under året. Vår bedömning är att nämnden i sin uppdragsplan formulerat mätbara indikatorer men att ett mål för indikatorerna saknas.

Av det underlag från nämnden som vi tagit del av kan vi inte styrka att det finns tydliga mål beskrivna i den årliga verksamhetsbeskrivningen, i samverkansavtal eller i beslutsstödet. Vi noterar att förvaltningen inte heller kan redogöra för de mål som beskrivs i nämnden svar. Otydligheten kring målen är en brist. Mot bakgrund av ovanstående kan vi inte styrka att nämnden formulerat tydliga mätbara mål.

En viss otydlighet finns även kopplad till åtgärder för att definiera rutin för överklagade beslut. Nämnden beskriver att en rutin finns upprättad. Förvaltningen beskriver ett tillvägagångssätt för att hantera överklagade beslut men kan inte uppvisa en dokumenterad rutinbeskrivning. Vi kan med anledning av detta inte styrka att nämnden definierat en rutin för överklagade beslut.

Vi bedömer, i enlighet med nämnden, att fortsatt arbete kvarstår för att säkerställa att det i samtliga ärenden finns uppdaterade handlingsplaner.

Vår bedömning är att riskanalyser för att säkerställa kvalitet och egenkontroll i handläggningsprocess och utbetalningsprocess är centrala för att säkerställa korrekt handläggning och utbetalning. Till detta är det väsentligt att utveckla och förtydliga attest och andra kontroller inom utbetalningsprocessen.

Följande rekommendationer kvarstår för individ- och familjenämnden att åtgärda:

- ▶ Definiera en rutin för registrering av överklagade beslut både vad gäller antal och utfall.
- ▶ Utforma en rutin som inte gör det möjligt att en och samma handläggare både kan registrera betalningsmottagare och samtidigt fatta beslut.
- ▶ Tydliggör i en rutin hur beslut som har ändrats ska verkställas.
- ▶ Säkerställ att handlingsplaner uppdateras i enlighet med riktlinjerna.
- ▶ Genomför riskanalyser av handläggningsprocessen och av utbetalningsprocessen.
- ▶ Fastställ en årlig plan för egenkontroll av handläggningsprocessen.
- ▶ Anmodade kontroller som planeras avseende utbetalningsprocessen bör fastställas av nämnden. Genomförandet av planen rapporteras till nämnden.
- ▶ Utveckla de i utbetalningsprocessen inbyggda kontrollerna.
- ▶ Utveckla och förtydliga attestkontrollen inom utbetalningsprocessen. Det är väsentligt att klargöra vad som ingår i kontrollen och hur bedömningar ska göras.

Umeå den 18 oktober 2017

Jakob Hallén

Verksamhetsrevisor, EY

8. Källförteckning

Tidigare granskningsrapporter:

- ▶ Granskning av efterlevnad av riktlinjer för tjänsteresor (2014)
- ▶ Granskning av internkontroll av vikarieanskaffning (2014)
- ▶ Granskning av rektorernas arbetsituation (2015)
- ▶ Granskning av fritidshemmen som pedagogisk resurs (2015)
- ▶ Granskning av försörjningsstöd (2015)

Inhämtade kommunala dokument:

- ▶ Bilersättningar och traktamenten
- ▶ Åtgärdsprogram för renare luft
- ▶ Riktlinjer för resor i tjänsten
- ▶ Rutin för att boka tjänsteresa
- ▶ Riktlinjer för korttidsbemanning
- ▶ Kompetensförsörjningsplan (Utbildning)
- ▶ Aktiviteter kopplade till kompetensförsörjningsplan
- ▶ Rapport: Likställd administration
- ▶ Egenkontrollprogram (För- och grundskolan)
- ▶ Kommunala riktlinjer för försörjningsstöd
- ▶ Rutin för klagomålshantering
- ▶ Sammanträdesprotokoll

Ytterligare informationsinsamling:

- ▶ Socialstyrelsens ledningssystem för kvalitet (SOSFS 2011:9)
- ▶ Kompletterande mailsvar och intervjuer med berörda tjänstepersoner