



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN  
Stadsrevisionen

2019-04-11

Till

Kommunstyrelsen, programnämnd social välfärd, socialnämnden, överförmyndarnämnden, programnämnd barn- och utbildning, grundskolenämnden, gymnasienämnden, programnämnd social välfärd, hemvårdsnämnden samt boendenämnden för yttrande.

Kommunfullmäktiges presidium för kännedom

### Revisionsrapport ” Samlad uppföljning av tidigare genomförda granskningar”

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun genomfört en samlad uppföljning av tidigare genomförda granskningar. Utifrån den risk- och väsentlighetsanalys som upprättats har revisionen valt ut följande fyra granskningar under åren 2014-2016:

- Granskning av studie- och yrkesvägledning inom grundskola och gymnasieskola
- Granskning av verksamheten för mottagande av ensamkommande barn
- Granskning av behörigheter och loggkontroll
- Granskning av personuppgiftshantering och IT-säkerhet i skolans IT-system

Uppföljningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

*Har granskade nämnder och kommunstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av den bedömning och de åtgärdsförslag som lämnats i genomförda granskningar?*

De nämnder som berörs av uppföljningen är kommunstyrelsen, programnämnd social välfärd, socialnämnden, överförmyndarnämnden, programnämnd barn- och utbildning, grundskolenämnden, gymnasienämnden, programnämnd social välfärd, hemvårdsnämnden samt boendenämnden.

Efter genomförd granskning är vår summerande bedömning att granskade nämnder delvis har vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnats i genomförda granskningarna och det finns fortsatt behov av åtgärder inom vissa delar.



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN  
Stadsrevisionen

2019-04-11

Bedömningen av de granskningar som följts upp summeras nedan:

#### **Granskning av studie- och yrkesvägledning inom grundskola och gymnasieskola**

Vi bedömer att tillräckliga åtgärder delvis har vidtagits utifrån revisionens granskning år 2014. Vi konstaterar att arbete kvarstår gällande riktlinjer och rutiner för samverkan, resursfördelning samt uppföljning och utvärdering.

#### **Granskning av verksamheten för mottagande av ensamkommande barn**

Vi bedömer att tillräckliga åtgärder har vidtagits utifrån revisionens granskning år 2015. Vi konstaterar att kommunen inte har några uppgifter gällande om behovet av att uppdatera regionens avsiktsförklaring har skett.

#### **Granskning av behörigheter och loggkontroll**

Vi bedömer att tillräckliga åtgärder delvis har vidtagits utifrån revisionens granskning år 2014. Det finns utvecklings och förbättringsmöjligheter för arbetet utifrån de rekommendationer som framgick av granskningen år 2014, främst avseende loggkontroll.

#### **Granskning av personuppgiftshantering och IT-säkerhet i skolans IT-system**

Tillräckliga åtgärder har inte vidtagits utifrån revisionens granskning år 2016. Åtgärder enligt tidigare rekommendationer kvarstår avseende att nämnden tar ett tydligt ansvar för informationssäkerheten. Vi förutsätter att nämnden omgående säkerställer att den interna kontrollen avseende informationssäkerhet är tillräcklig samt att nämnden omedelbart adresserar och vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att information inte sprids till obehöriga.

Britta Bjelle  
Ordförande

Lars Östring  
Revisor

# Samlad uppföljning av tidigare genomförda granskningar

Örebro kommun

Marcus Alvstrand  
Tua Lennartsson



# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	2
Inledning .....	3
Bakgrund .....	3
Syfte och Revisionsfråga/-or .....	3
Avgränsning .....	3
Metod .....	3
Iakttagelser och bedömningar .....	4
Granskning 1. Studie- och yrkesvägledning inom grundskola och gymnasieskola .....	4
Vidtagna åtgärder grundskola .....	5
Vidtagna åtgärder gymnasieskola .....	6
Inhämtade underlag: .....	7
Sammanfattande bedömning av vidtagna åtgärder .....	7
Granskning 2. Verksamheten för mottagande av ensamkommande barn .....	8
Sammanfattning av genomförd granskning .....	8
Revisorernas rekommendationer/noterade brister .....	8
Styrelsens/nämndens yttrande .....	8
Uppföljning av vidtagna åtgärder .....	9
Inhämtade underlag .....	10
Sammanfattande bedömning av vidtagna åtgärder .....	11
Granskning 3 Behörigheter och loggkontroll .....	11
Sammanfattning av genomförd granskning .....	11
Revisorernas rekommendationer/noterade brister .....	12
Styrelsens/nämndens yttrande .....	12
Uppföljning av vidtagna åtgärder .....	12
Inhämtade underlag .....	13
Sammanfattande bedömning av vidtagna åtgärder .....	13
Granskning 4 Personuppgiftshantering och IT-säkerhet i skolans IT-system .....	14
Sammanfattning av genomförd granskning .....	14
Revisorernas rekommendationer/noterade brister .....	14
Styrelsens/nämndens yttrande .....	14
Uppföljning av vidtagna åtgärder .....	14
Inhämtade underlag .....	15
Sammanfattande bedömning av vidtagna åtgärder .....	15
Övergripande analys och bedömning .....	16
Sammanfattande analys av yttranden .....	16
Summering av bedömning .....	16

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun genomfört en samlad uppföljning av tidigare genomförda granskningar. Utifrån den risk- och väsentlighetsanalys som upprättats har revisionen valt ut följande fyra granskningar under åren 2014-2016:

- Granskning av studie- och yrkesvägledning inom grundskola och gymnasieskola
- Granskning av verksamheten för mottagande av ensamkommande barn
- Granskning av behörigheter och loggkontroll
- Granskning av personuppgiftshandling och IT-säkerhet i skolans IT-system

Uppföljningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har granskade nämnder och kommunstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av den bedömning och de åtgärdsförslag som lämnats i genomförda granskningar?*

Efter genomförd granskning är vår summerande bedömning att granskade nämnder delvis har vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnats i genomförda granskningarna och det finns fortsatt behov av åtgärder inom vissa delar.

Vår övergripande bild utifrån intervjuer med berörda tjänstemän och genom dokumentgranskning är att de medskick och synpunkter som framkommer av revisionens granskningar till del beaktas och tas hänsyn till.

Bedömningen av de granskningar som följts upp återfinns i sin helhet i rapportens respektive avsnitt samt summeras nedan.

## **Granskning av studie- och yrkesvägledning inom grundskola och gymnasieskola**

Vi bedömer att tillräckliga åtgärder delvis har vidtagits utifrån revisionens granskning år 2014. Vi konstaterar att arbete kvarstår gällande riktlinjer och rutiner för samverkan, resursfördelning samt uppföljning och utvärdering.

## **Granskning av verksamheten för mottagande av ensamkommande barn**

Vi bedömer att tillräckliga åtgärder har vidtagits utifrån revisionens granskning år 2015. Vi konstaterar att kommunen inte har några uppgifter gällande om behovet av att uppdatera regionens avsiktsförklaring har skett.

## **Granskning av behörigheter och loggkontroll**

Vi bedömer att tillräckliga åtgärder delvis har vidtagits utifrån revisionens granskning år 2014. Det finns utvecklings och förbättringsmöjligheter för arbetet utifrån de rekommendationer som framgick av granskningen år 2014, främst avseende loggkontroll.

## **Granskning av personuppgiftshandling och IT-säkerhet i skolans IT-system**

Vi bedömer att tillräckliga åtgärder inte har vidtagits utifrån revisionens granskning år 2016. Åtgärder enligt tidigare rekommendationer kvarstår avseende att nämnden tar ett tydligt ansvar för informationssäkerheten. Att nämnden säkerställer den interna kontrollen avseende informationssäkerhet och att nämnden omedelbart adresserar och vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att information inte sprids till obehöriga.

# Inledning

## Bakgrund

Revisionsprocessen kan delas in i följande delar: planering, genomförande och uppföljning. De granskningar som revisionen genomför innehåller ofta förslag på åtgärder som bör genomföras. Dessa åtgärder varierar i omfattning och därmed också i tid för genomförande. En viktig del av revisionens arbete är därför att följa upp tidigare genomförda granskningar för att se om åtgärder vidtagits med anledning av dessa och om den granskade organisationen tagit till sig kritik, synpunkter och förslag.

Örebro kommuns revisorer har baserat på den risk- och väsentlighetsanalys som upprättats valt att göra uppföljningar av tidigare genomförda granskningar. I detta uppdrag är utgångspunkten att ta ett större grepp och göra en samlad uppföljning av ett flertal granskningar genomförda under de senaste åren 2014-2016.

## Syfte och Revisionsfråga/or

Granskningen ser att besvara följande revisionsfråga:

- *Har granskade nämnder och kommunstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av den bedömning och de åtgärdsförslag som lämnats i genomförda granskningar?*

## Avgränsning

Granskningen avser uppföljning av ett urval av granskningar genomförda under åren 2014-2016.

Totalt genomförs en uppföljning av 4 granskningar:

- Granskning av studie- och yrkesvägledning inom grundskola och gymnasieskola (januari 2014)
- Granskning av verksamhet för mottagande av ensamkommande barn (februari 2015)
- Granskning av behörigheter och loggkontroll (november 2015)
- Granskning av personuppgiftshandtering och IT-säkerhet i skolans IT-system (2016)

## Metod

Granskningen har genomförts utifrån följande:

- Genomgång av revisorernas synpunkter och förslag till åtgärder som angetts i lämnade revisionsrapporter och tillhörande missivbrev.
- Genomgång av yttranden som revisorerna erhållit från granskade nämnder
- Inhämtande av lägesbeskrivningar för respektive granskning genom intervjuer med berörda tjänstemän. Sammantaget har 13 tjänstemän intervjuats.
- Analys av kompletterande underlag för granskning och verifiering av genomförda åtgärder och utveckling samt övrig materialinsamling nödvändig för att fånga statusen för respektive granskning.
- Analys av status för respektive granskning som följts upp samt aggregerad analys utifrån helhetsbilden.

Slutsatserna från respektive granskning samt yttrande från ansvariga nämnder sammanfattas i rapporten men återges inte i sin helhet då detta skulle bli för utrymmeskrävande.

Uppföljningen av de fyra granskningarna görs övergripande och inte lika omfattande som är brukligt vid en fördjupad uppföljning av en separat granskning.

Baserat på vidtagna åtgärder utifrån lämnade rekommendationer och noterade brister kommer en sammanfattande bedömning göras för varje enskild granskning. Dessa summeras till en slutlig bedömning för denna uppföljande granskning som helhet.

# Iakttagelser och bedömningar

## Granskning 1. Studie- och yrkesvägledning inom grundskola och gymnasieskola

### Sammanfattning av genomförd granskning

I januari 2014 genomförde KPMG på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun en granskning av studie- och yrkesvägledning inom grundskola och gymnasieskola. Granskningsobjekt var Programnämnd Barn och utbildning, Skolnämnd sydost och Gymnasienämnden. Syftet med granskningen var att bedöma om kommunen gav erforderliga förutsättningar för en väl fungerande studie- och yrkesvägledning samt om verksamheten levde upp till externa föreskrifter. Granskningen syftade till att besvara följande revisionsfrågor:

- Finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för SYV-verksamheten?
- Hur ser dimensioneringen ut antal elever/SYV?
- Finns en i kommunen gemensam strategi för studie- och yrkesvägledningssuppletet?
- Finns kommunövergripande system och rutiner för planering, uppföljning och utvärdering av målen för SYV-verksamheten?
- Finns det strategier för hur den information som studie- och yrkesvägledare ger ska matchas med hänsyn till arbetsmarknadens behov?
- Finns det strategier för samverkan mellan studie- och yrkesvägledare samt arbetsgivare?
- Finns det strategier för samverkan mellan studie- och yrkesvägledare samt övrig personal på skolorna?
- Lever man upp till interna och externa föreskrifter?
- Har personer som är anställda som SYV adekvat utbildning för uppdraget?

Efter genomförd granskning konstaterades att det funnits svårigheter att få svar på i vilken utsträckning studie- och yrkesvägledningen i Örebro kommuns grund- och gymnasieskolor lever upp till kommunens egna riktlinjer samt Skolverkets allmänna råd inom området. Bedömningen visade därmed på en brist på central uppföljning samt svårigheter att säkerställa huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med såväl interna som externa styrdokument.

Örebro kommuns revisorer behandlade och godkände rapporten 2014-02-11 och begärde svar senast 2014-03-31.

### Revisorernas rekommendationer/noterade brister

Efter genomförd granskning lämnade revisorerna följande rekommendationer/behov av utvecklingsinsatser:

- Komplettera riktlinjerna gällande studie- och yrkesvägledning med rutiner för uppföljning och utvärdering av de mål som framgår av riktlinjerna.
- Säkerställa att studie- och yrkesvägledare är representerade i samordningsgruppen för barn- och elevhälsa inom grundskolan.
- Säkerställa att SYV-resurserna på respektive skola är baserade på elevernas behov av vägledning.
- Kartlägga vilken utbildning grundskolans studie- och yrkesvägledare har.
- Se över om det finns strategier för hur den information som studie- och yrkesvägledare ger ska matchas med hänsyn till arbetsmarknadens behov.
- Säkerställa att samverkan sker i enlighet med kommunens riktlinjer.
- Ta ställning till huruvida en uppföljning ska genomföras vad gäller antalet omval och avhopp från gymnasieutbildningen samt orsakerna till dessa omval och avhopp.
- Utveckla samverkan med företrädare för arbetsgivarna/näringslivet
- Säkerställa att skolorna är välinformerade om hur arbetsmarknaden ser ut och var behoven av arbetskraft finns

### Styrelsens/nämndens yttrande

**Gymnasienämnden och Skolnämnd sydost** fastställde sina yttranden gällande granskningsrapporten 2014-04-09 respektive 2014-04-10. Vi noterar att de båda nämndernas yttranden har samordnats och är identiska. Vi noterar även att svaren inkommit efter begärd svarstid.

I svaret anger nämnderna att uppföljning av studie- och yrkesvägledare ska ske på respektive skola samt gemensamt i det befintliga forum där studie- och yrkesvägledare träffas kontinuerligt. Träffarna kan komma att

kompletteras med uppföljning och avrapportering till gymnasiechef respektive aktuell områdeschef inom grundskolan, som i sin tur återkommande ska redogöra i driftnämnd.

I svaret anges även att representanter från studie- och yrkesvägledare är utsedda till samordningsgruppen för barn- och elevhälsan från och med VT-04.

En översyn över SYV-resurserna på de olika skolorna kommer att genomföras för att kunna göra en bedömning huruvida aktuella resurser ska/kan fördelas. Dels behöver en överenskommelse träffas vad gäller den grundläggande nivån, men utöver detta krävs också en genomgång av de faktorer som påverkar eventuella skillnader i resursfördelningen. En sådan kartläggning görs på uppdrag av driftsnämnd.

I sitt svar anger nämnderna att en kartläggning har gjorts vad gäller utbildningsbakgrund på studie- och yrkesvägledare inom grundskolan. Av resultatet framgår att tre av nio studie- och yrkesvägledare inom den kommunala grundskolan saknar den efterfrågade utbildningen och att sex av åtta inom de fristående grundskolorna inom kommunen.

För att säkerställa att samverkan på skolnivå sker i enlighet med kommunens riktlinjer anger nämnderna att de utöver det nätverk där studie- och yrkesvägledare tillsammans med representanter från grundskola och gymnasieskola träffas 4-5 ggr/termin även ska hitta en form/funktion för samordning inom gruppen studie- och yrkesvägledare, vilket förväntas kunna öka möjligheterna till ett mer strukturerat och drivet erfarenhetsutbyte.

Nämnderna anger även att en gemensam strävan för både grund- och gymnasieskola är att inkludera arbetslivet som en naturlig del i undervisningen. Grundskolan arbetar sedan många år med praktisk arbetslivsorientering (PRAO). På gymnasieskolan har eleverna på yrkesprogram arbetsförlagt lärande (APL) om minst 15 veckor och på högskoleberedande program kan praktik förekomma. Problematiken uppges handla om att få tillgång till lämpliga praktikplatser. Inom gymnasieskolan finns även en överenskommelse med "Transfer" vars föreläsningar ska skapa insikt i yrkeslivet och inspirera till studier. I svaret anges att det trots detta finns mycket att utveckla inom området och att det för närvarande pågår en utvärdering av ett samarbete kring ett koncept gällande "Arbetsmarknadskunskap i skolan" (AMK).

För att utveckla den egna verksamheten framkommer i nämndernas svar att en uppföljning och analys av omval och avhopp ett viktigt verktyg. Behov finns för detta både bland de enskilda skolorna men även på driftsnämnds nivå. Ett gemensamt framtaget material anges kunna utarbetas och användas från och med läsåret 2015/16. Slutligen svarar nämnderna att det idag sker ett nära samarbete mellan barn- och elevhälsa och studie- och yrkesvägledare med anledningen av att de sistnämnda är stöd för vissa elever där särskilda vägledningsinsatser kan behövas. Det anses därför vara en naturlig organisering av verksamheten och något som inte kommer ändras innan någon lämpligare organisatorisk tillhörighet hittas.

**Programnämnd barn och utbildning** fastställde sitt yttrande avseende granskningsrapporten 2014-04-02. Vi noterar att svar inkom efter begärd svarstid. Programnämnden svarar att motivering till nuvarande organisation där studie- och yrkesvägledare organisatoriskt tillhör barn- och elevhälsan grundar sig på Skollagen samt dokumentet "Riktlinjer för barn- och elevhälsa i Örebro kommun". Genom att studie- och yrkesvägledare är anställda på respektive grund- och gymnasieskola och har rektorn som sin chef så är de knutna till en skolverksamhet vilket är en god förutsättning för att ingå i elevhälsan. I sitt svar anger de även att om en elev uppvisar svårigheter i sin skolsituation så utreds detta av elevhälsan samt pedagoger. I svaret framkommer också att kommunens studie- och yrkesvägledare fyller en viktig funktion i att ge vägledning i vad skolan erbjuder, anpassad studiegång eller möjlighet till praktik, bidra med redskap runt mål- och motivationsarbetet samt övrigt stöd för elever med särskilda behov.

#### **Uppföljning av vidtagna åtgärder**

Lägesuppdatering har inhämtats genom intervju med representanter från grundskola (förvaltningschef och verksamhetschef) och gymnasieskola (verksamhetschef, verksamhetsutvecklare och planerare gymnasiefrågor) samt genom dokumentgranskning. Grundskole- och gymnasieverksamheterna arbetar inte på ett likartat sätt, därför presenteras de separat.

#### **Vidtagna åtgärder grundskola**

Sedan granskningen genomfördes har organisationen förändrats och studie- och yrkesvägledningen (SYV) har lyfts ut från elevhälsan för att bättre följa den ordning som framgår av skollagen. Därav omfattas SYV inte längre av riktlinjerna för barn- och elevhälsan och därmed är det inte längre aktuellt för SYV att medverka i samordningsgruppen för barn- och elevhälsa. Istället har ett nytt nätverk upprättats för grundskolans studie- och



yrkesvägledare tillsammans med verksamhetschef och samordnare. Syftet med nätverket är att skapa en samsyn bland de kommunala skolornas studie- och yrkesvägledare. Arbetet följs upp systematiskt genom den ordinarie årsprocessen, dvs. genom delårsrapporter och årsberättelse.

Vid intervju framkommer att det i dagsläget inte finns någon tydlig dokumentation som styr samverkan inom och mellan verksamheterna gällande SYV. Vad gäller SYV inom grundskolan omfattas dem tidigare av riktlinjerna för barn- och elevhälsan. Det anges numera endast att verksamheterna ska samverka, men inte på vilket sätt eller i vilken utsträckning. Detsamma gäller för studie- och yrkesvägledare inom gymnasiet, även dem har förflyttats från samordningsgruppen och tydliga riktlinjer för samverkan finns inte.

Resursfördelningen av SYV uppges vid intervju vara en återkommande fråga i nätverket för studie- och yrkesvägledare, där resonemang förs kring vilket behov som finns på respektive skola. För att säkerställa att resurser fördelas på rätt sätt planeras en insats där samtliga rektorer, under våren 2019 ska undersöka det faktiska behovet som finns på respektive skola. Enligt intervjuer är behovet inte statisk utan förändras över tid, därför behöver frågan vara en återkommande diskussion. Vid intervjuer framgår även att nämnden visat intresse för frågan och att de har efterfrågat information om hur resurserna är fördelade. Vi har för granskningen inte fått del av någon dokumentation avseende resursfördelning av SYV inom grundskolan. I tabellen nedan framgår antal SYV och totalt antal elever i grundskolan vid tiden för granskningen.

Elever per studievägledare				
	Antal elever (ca)	Antal studievägledare	Elever/studievägledare	Antal utbildade studievägledare
Grundskolan	6290	11	571,8	4

Örebro kommun har elva kommunala grundskolor och totalt omkring 6290 elever. Till dessa finns det 11 anställda SYV varav fyra uppges ha korrekt utbildning. Övriga sju SYV är utbildade lärare med legitimation. Siffrorna framgår inte av någon dokumenterad kartläggning utan presenteras vid intervju. Det framkommer vid intervju att det finns svårigheter att anställa studievägledare med korrekt utbildningsbakgrund men att de vägledare som finns inom grundskolan bedöms inneha en tillräcklig arbetslivserfarenhet. För att ytterligare styrka deras yrkesroll erbjuds dem även kompetensutveckling. Det framhålls att kommunen strävar efter att SYV har en adekvat utbildning.

Enligt intervjuer är grundskolans och gymnasiets arbete med att hålla SYV uppdaterade gällande arbetsmarknadens behov och samverkan med näringslivet likartat. Därför avser följande beskrivning även gymnasiet.

Örebro kommun genomför tillsammans med Svenska handelskammaren sedan år 2014 projektet Arbetsmarknadskunskap. Syftet med projektet är att öka kunskapen om vilka behov som finns på arbetsmarknaden. Projektet riktar sig till elever i årskurs 8 och 9 samt första året på gymnasiet och genomförs utifrån föreläsningar för eleverna. Personal från Handelskammaren genomför föreläsningarna men kommunens SYV är med och planerar upplägget. Från Arbetsmarknadskunskap får kommunens SYV del av aktuell information om arbetsmarknaden och dess behov. Att det ska finnas en matchning mellan arbetsmarknad och utbildning är ett utvecklingsuppdrag som omnämns i årsberättelsen för 2018. Det anges att; *“Målet är att invånarna i Örebro ska ha goda förutsättningar att komma in på arbetsmarknaden och fler ska ha ett arbete”*. Utvecklingsuppdraget innefattar att fortsätta matchningen och att arbetsmarknadskunskapen fortsätter med föreläsningar och insatser i och inför gymnasieskolan. Vidare sker samverkan med arbetsgivare och näringsliv bland annat genom en yrkesmässa, vilket är en relativt ny satsning. Utöver detta sker samverkan även genom arbetsmarknadskunskap samt branschråd för yrkesprogrammen. Särskolan har ett eget nätverk tillsammans med regionen vad gäller praktikplatser, och även prao betonas som en form av samverkan och att det finns ett stort behov av praoplats.

### Vidtagna åtgärder gymnasieskola

Inom gymnasieskolan är SYV aktiva inom elevhälsans årshjul och representeras av rektor i barn- och elevhälsans samordningsgrupp. I de fall då gruppen tar upp och diskuterar frågor som berör SYV bjuds gymnasiets SYV in till samordningsgruppen. SYV-verksamheten följs i dagsläget kontinuerligt upp av rektorerna och utöver detta sker även löpande uppföljning utifrån nämndens årshjul, dvs. verksamhetsplan, delårsrapporter och årsberättelse.

Gymnasiet står inför arbetet med att ta fram en handlingsplan som grundar sig i betänkanudet *“Framtidsval - karriärvägledning för individ och samhälle”* (SOU 2019:4). Planen ska utgå från nationella styrdokument och ska enligt uppdragsdirektivet vara ett stöd för kommunens uppföljning av studie- och yrkesvägledning på samtliga gymnasieprogram. Inför hösten 2019 ska en plan tas fram för hur behoven ska tillgodoses och samordnas inom

gymnasieskolorna. Det finns också en strävan efter att ta fram uppföljningsdata för att på ett mer systematiskt vis kunna följa upp arbetet.

Vid intervjun framkommer att det finns en strävan efter att styra resurserna till de program där de största behoven identifieras och med anledning av detta så har språkintruktionsprogrammen tilldelats störst andel resurser. Det har tagits fram en plan samt redovisning av åtgärder för studie- och yrkesorienteringen på språkintruktionsprogrammen. I tabellen nedan framgår antal SYV och totalt antal elever i gymnasieskolan vid tiden för granskningen.

Elever per studievägledare				
	Antal elever (ca)	Antal studievägledare	Elever/studievägledare	Antal utbildade studievägledare
Gymnasieskola	5370	13,75	390,1	12

Det finns fem kommunala gymnasieskolor i Örebro kommun och totalt ca 5370 elever. Till dessa finns det 13,75 SYV-tjänster (en är anställd på 75%). Av de totalt 14 anställda har 12 en SYV-utbildning. Av de övriga två är en socionom och en fritidspedagog, vilket vid intervju uppges fungera bra. Enligt intervju finns det vid tiden för granskningen inte finns några planer på att erbjuda utbildningsinsatser för de två som inte har SYV utbildning. Tidigare år har dock kompetensutveckling i form av olika utbildningsinsatser inom SYV erbjudits.

En av de rekommendationer som granskningen 2014 mynnade ut i var att gymnasiet skulle ta ställning till huruvida en uppföljning av avhopp och omval skulle göras. Vid intervjun framkommer att de år 2015/2016 gjorde ett försök att följa upp avhopp och omval samt bakomliggande orsaker. Uppföljningen visade att det var 45 av 1 700 elever som hoppade av eller gjorde omval. Verksamheten försökte följa upp dessa individer. Arbetet med uppföljningen uppges vid intervju ha varit komplicerad och tidskrävande. En liknande uppföljning har inte gjorts sedan dess, och det är inte heller något som ses som nödvändigt då det är en så liten andel elever som berörs. Däremot genomförs elevavstämningar årligen efter terminsstart i oktober och februari för att se vilka olika förflyttningar som har skett, dvs. vilka elever som har slutat, gjort omval etc. Avstämningen kan endast ske utifrån de verksamheter som finns i Örebro. Med anledning av detta finns det svårighet att spåra alla elever, de kan exempelvis inte se om en elev har bytt till en skola i en annan kommun.

#### *Inhämtade underlag:*

- Avbrottsanalys läsåret 18-19, daterad februari 2019
- Studie- och yrkesvägledning inom Förvaltningen för utbildning, försörjning och arbete, FUSA i Örebro kommun, 2016-2017. (Dnr GY 4/2017). Daterad 2017-03-27.
- Uppdragsdirektiv; Studie- och yrkesvägledning - plan på huvudmannanivå. Daterad 2019-01-29.

#### *Sammanfattande bedömning av vidtagna åtgärder*

Sedan granskningen har kommunens organisation av SYV har förändrats, dock har inte den styrande dokumentationen i form av riktlinjer och rutiner upprättas gällande riktlinjer av SYV-verksamhet och samverkan samt rutiner för uppföljning och utvärdering. Vi konstaterar att det finns ett pågående arbete med att upprätta plan för SYV.

Fördelningen av resurser gällande SYV är ett löpande arbete inom både grund- och gymnasieskolans verksamheter. Dock saknas tydliga dokumenterade riktlinjer. SYVs utbildningsnivå är kartlagd men inte dokumenterad. Kompetensutvecklingsinsatser sker vid behov. Det finns strategier i form av Arbetsmarknadskunskap för att säkerställa att SYV har kunskap om arbetsmarknadens behov och förmedla den information som ges till eleverna. Granskningen visar vidare att kommunen har tagit ställning avseende kartläggning av antalet omval och avhopp från gymnasieutbildningen.

Utifrån ovanstående iakttagelser gör vi bedömningen att granskade nämnder delvis har vidtagit åtgärder utifrån revisionens granskning år 2014. Vi konstaterar att arbete kvarstår gällande riktlinjer och rutiner för samverkan, resursfördelning samt uppföljning och utvärdering.

## Granskning 2. Verksamheten för mottagande av ensamkommande barn

### Sammanfattning av genomförd granskning

I februari 2015 genomförde KPMG på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun en granskning av verksamheten för mottagande av ensamkommande barn. Granskningsobjekt var kommunstyrelsen, programnämnd social välfärd, socialnämnd väster, socialnämnd öster, överförmyndarnämnden, programnämnd barn- och utbildning, skolnämnd sydväst/grundskolenämnden och gymnasienämnden. Syftet med granskningen var enligt följande:

- *Bedöma hur kommunstyrelsen och ansvariga nämnder organiserar och fördelar ansvar med målsättningen att nå ett ändamålsenligt mottagande av de ensamkommande barnen och att de krav som ställs i lagstiftning och överenskommelser uppfylls.*

Efter genomförd granskning gjordes bedömningen att kommunstyrelsen och ansvariga nämnder i allt väsentligt uppfyller kraven på ett ändamålsenligt mottagande av ensamkommande barn. Dock ansågs det finnas ett behov av kommunövergripande styrdokument innehållandes målformuleringar där kommunstyrelsen har ett samordnande ansvar av såväl styrning som återrapportering. Av granskningen framkom även ett behov av samordningsinsatser avseende mottagande och integration, tätare uppföljningar, revidering av avsiktsförklaring samt färre antal uppdrag per god man.

Örebro kommuns revisorer behandlade och godkände rapporten 2015-03-10 och begärde svar senast 2015-05-31. Vi noterar att remisstiden förlängdes till juni 2016, dock framgår inget datum.

### Revisorernas rekommendationer/noterade brister

Efter genomförd granskning lämnade revisorerna följande rekommendationer:

- Utforma kommunövergripande styrdokument där kommunstyrelsen har ett samordnat ansvar för styrning och återrapportering
- Samordna arbetet avseende mottagandet av ensamkommande barn och integration mellan programområden och förvaltningar
- Införa tätare uppföljningar i nämnderna istället för att enbart årsvisa verksamhetsuppföljningar
- Planera för hur överskottet från mottagandet av ensamkommande barn bäst används
- Påkalla behovet av att uppdatera regionens avsiktsförklaring
- Se över antalet uppdrag som varje god man har och utvärdera rimligheten i antal uppdrag

### Styrelsens/nämndens yttrande

Kommunstyrelsen i Örebro kommun antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2015-06-16. I sitt svar anger styrelsen att de i stort ställer sig positiva till rapportens slutsatser och rekommendationer.

Gymnasienämnden i Örebro kommun antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2015-06-10.

Programnämnd barn och utbildning antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2015-06-03. I sitt svar anger nämnden att de i stort ställer sig positiva till rapportens slutsatser och rekommendationer.

Grundskolenämnden antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2015-06-11.

Programnämnd social välfärd antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2015-06-04. I sitt svar anger nämnden att de i stort ställer sig positiva till rapportens slutsatser och rekommendationer.

Socialnämnd väster antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2015-05-21. I sitt svar anger nämnden att de i stort ställer sig positiva till rapportens slutsatser och rekommendationer.

Socialnämnd öster antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2015-05-21. I sitt svar anger nämnden att de i stort ställer sig positiva till rapportens slutsatser och rekommendationer.

Överförmyndarnämnden antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2015-05-20. I sitt svar anger nämnden att de i stort ställer sig positiva till rapportens slutsatser och rekommendationer.

Samtliga tillfrågade driftsnämnder och programnämnder skickade in separata svar, men då flera föreslagna förbättringsområden berör samtliga har grunden i dessa svar samordnats. Samtliga nämnder hänvisar i sina svar till Örebro Övergripande Strategier och Budget 2015 (ÖSB). De anser att den reguljära styrningen är tillräcklig men att varje förvaltnings- och enhets verksamhetsplaner ska vara tydliga i att bryta ned och spegla målen i ÖSB. I enlighet med Örebro kommuns system för utvecklingsarbete anges att det således inte var önskvärt med de, av revisorerna, efterfrågade specifika övergripande styrdokument. Kommunstyrelsen skriver att berörda parter ska kallas till ett samordningsmöte för att tydliggöra att det är ett kommunövergripande åtagande med likvärdiga uppdrag samt klara mandat och ansvarsbefogenheter.

Samtliga nämnder bekräftar även att det på den operativa nivån upplevs finnas bra samarbetsformer, snabba kommunikationskanaler och en tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning för mottagandet. Detta anses dock behöva tydliggöras skriftligen på både operativt samt övergripande nivå. Samtliga program och enheter har ett uppdrag att arbeta för en större tydlighet i utformning av verksamhetsplaner och rutiner. Kommunledningskontoret ska titta närmare på dels hur samverkan mellan parterna kan förbättras och dels hur samordning kan leda till större likvärdighet. I svaren anges även att formalisering av ett operativt väl fungerande arbete bör ske på ett sådant sätt att det fortfarande råder flexibilitet för att kunna möta de ständigt förändrade behoven. I svaren framkommer även att nämnderna delar bedömningen att organisationen runt mottagandet i dagsläget inte är anpassat utifrån de förväntade ökade nivåerna, inte minst vad gäller bostäder, HVB-boenden och utslusslägenheter. Kommunledningskontoret fick i oktober 2014 i uppdrag att utreda och föreslå i vilken regi boendelösningar för ensamkommande ska tillhandahållas.

I svaret anges även att integration är ett övergripande samhällsansvar som hör till alla nämnder och förvaltningar, och att etableringsinsatser genomförs för de som fått uppehållstillstånd. Kommunen strävar efter balansen mellan fasta rutiner och operativt pragmatism. Programnämnd barn och utbildning skriver även att de har avsatt medel för att stimulera ett integrationsfrämjande arbete där skolor med olika erfarenheter kan mötas. Kommunstyrelsen, gymnasienämnden och grundskolenämnden skriver att det har funnits svårigheter att få fram skolplatser för nyanlända, men att ett arbete pågår med att utveckla ett välfungerande system med fasta mottagningsplatser på fler skolor. Det samordnas arbetsgrupper bestående av skolledare och andra nyckelpersoner. Det pågår även ett arbete med att se över och behovsanpassad modersmålsundervisningen.

Samtliga nämnder anger i sina svar att de befintliga uppföljningar som görs är rimligt frekventa men att kommunikationen och dess analyser behöver förbättras. Inom kommunen finns det en samordningsgrupp för att följa det ökande flyktningmottagandet och för att koordinera kommunens olika insatser i förhållande till mottagandet. Gruppen avger löpande prognoser för verksamheten till kommunstyrelsen och berörda nämnder 4-5 gånger per år. Då samordningsgruppen och dess rapportering inte omnämns i granskningsrapporten anges att det kan finnas anledning att tro att dessa inte når fram så som det är tänkt. Överförmyndarnämnden skriver även att de månatligen får aktuell statistik från överförmyndarkansliet.

Slutligen skriver samtliga nämnder, förutom programnämnd barn och utbildning, att det pågår en utredning kring hur det ackumulerade överskottet från mottagandet av ensamkommande barn kan användas på kort och lång sikt för att förstärka och kostnadstäckta relevanta verksamheter i kommunen. Kommunstyrelsen anger att det föreslås att ekonomi, styrning och uppföljning framgent samordnas centralt och därför ska flyttas till kommunledningskontoret. Kommunstyrelsen skriver även att Region Örebro har informerats och påkallats gällande behovet av att uppdatera avsiktsförklaringen.

Kommunstyrelsen, programnämnd social välfärd och överförmyndarnämnden skriver, i anknytning till revisorernas rekommendation att se över antalet uppdrag som varje god man har och utvärdera rimligheten i antal uppdrag, att det pågår ett ständigt arbete med att försöka ha så många uppdragstagare att antalet uppdrag per uppdragstagare hålls nere. De skriver även att överförmyndarnämnden systematiskt arbetar med en individuell prövning av hur många ärenden en god man ska ha. Överförmyndarnämnden skriver, i anknytning till samma rekommendation, att rollfördelningen mellan skola och gode män behöver förtydligas. Nämnden bedömer även att en endast kvantitativ gräns för antalet uppdrag per god man är olämpligt och kan bidra till sämre rättssäkerhet för barnet.

### *Uppföljning av vidtagna åtgärder*

Information om vidtagna åtgärder har inhämtats genom intervju med representanter från socialförvaltningen (förvaltningschef och verksamhetschefer) samt genom dokumentgranskning.

Från och med 1 januari 2016 övertog socialnämnd öster hela ansvaret för ensamkommande barn och ungdomar. Den nya organisationen gav, enligt intervjun, en både bättre och tydligare ansvarsfördelning.

Det kommunövergripande styrdokumentet "Övergripande strategier och budget" (ÖSB) antas varje år. Enligt intervju anses ÖSB ge en tydlig struktur för styrning och ansvarsfördelning och att det i det kommunövergripande styrdokumentet framgår hur politiken styr kommunens arbete. Det bedöms, i likhet med nämndernas svar på revisionens rekommendationer att inga nya styrdokument behöver upprättas. Däremot framgår det vid intervju att en översyn ska göras av ÖSB vilken syftar till att ta fram en ny övergripande modell för kommunen.

Enligt intervju har det funnits och finns en god samverkan mellan olika programområden och förvaltningar avseende mottagande av ensamkommande och integration, detta i synnerlighet inom den verksamhetsnära organisationen. Det finns ändamålsenliga system för samverkan mellan socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och överförmyndarkansliet. Detta eftersom det är verksamheter som arbetar nära varandra. Något som betonas som viktigt under de gångna åren har varit att få ihop logistik och samverkan, och för att uppnå detta krävdes således samverkan mellan representanter från olika förvaltningar och verksamhetsområden.

Sedan granskningen år 2015 har återrapportering och uppföljning av verksamheten kring ensamkommande varit vanligt förekommande på socialnämndens sammanträden. Enligt intervju, och erhållet material, började socialförvaltningen år 2017 att redovisa en uppföljning av verksamheten för ensamkommande barn vid varje nämndsammanträde. Fram till och med 2019, skickades uppföljningen även vidare till kommunstyrelsen för kännedom. Från och med 2019 vidarebefordras informationen istället till programnämnden, detta för att följa den organisations- och ansvarsstruktur som kommunen har beslutat. Sedan år 2016 har uppföljning av ensamkommande barn och ungdomar även rapporterats in i delår- och årsredovisningar, vilket innebär att informationen även, via årshjulet, har kommit kommunstyrelsen till del.

Med anledning av de medel som Migrationsverket betalat ut för mottagande av ensamkommande barn gjorde kommunen ett överskott, och vid intervjun påtalas att det således var ekonomiskt fördelaktigt för kommunen. Med anledning av överskottet tog socialnämnden initiativ till att fördela extra medel till både skola och överförmyndarkansliet, två verksamheter som belastas hårt av rådande situation. Utöver detta fanns det även en strävan efter att i så hög utsträckning som möjligt få med föreningslivet i det pågående arbetet. Socialnämnden fick även i uppdrag av kommunstyrelsen att ge förslag på vad överskottet skulle användas till och det mynnade ut i bland annat extra resurser för familjecentraler och komplettering av en ytterligare socialfilial i ett extra utsatt område. År 2016 beslutade kommunstyrelsen att under en treårsperiod fördela särskilt riktade medel till verksamheter inom fler olika nämnder. Fram till och med år 2018 delades extra medel ut för olika typer av satsningar. Fördelningen av det ackumulerade överskottet beslutades av kommunstyrelsen och förteckningar över fördelning, berörd nämnd, belopp och eventuella kommentarer finns.

En av revisionens rekommendationer var att påkalla behovet av att uppdatera regionens avsiktsförklaring, enligt information från socialförvaltningen så har detta troligen inte skett, även om detta inte kan säkerställas.

För att kartlägga och säkerställa att gode män inte har för många uppdrag pågår ett ständigt arbete inom överförmyndarkansliet. Det betonas dock att detta är något personbundet och att det därför finns svårigheter att besluta kring en generell rimlighet i antal uppdrag. Istället sker ett systematiskt arbete med individuella bedömningar och det genomförs även månatliga uppföljningar. Erhållet material från kommunen visar på att överförmyndarnämndens utgångspunkt är att antalet ärenden beslutas utifrån ärendets svårighetsgrad, ställföreträdarens faktiska situation och lämplighet. Av drygt 1 300 ärenden så är det fem ställföreträdare som har fler än nio ärenden.

### *Inhämtade underlag*

- Beslut om nämndreglemente för Örebro kommun mandatperioden 2015-2018, ändringar avseende socialnämnderna. Antagen av KF 2015-12-15 (KS 1063/2017 § 287)
- Delårsrapport med prognos 2. År 2016 och 2018, Socialnämnd öster
- Delårsrapport med prognos 2. År 2016, 2017 och 2018, Socialnämnd väster
- Fördelning av ackumulerat överskott avseende ensamkommande barn. År 2016, 2017 och 2018. (KS 1332/2015, KS 448/2017, KS 1313/2017).
- Urval av Socialförvaltningens uppföljning av ensamkommande. År 2017, 2018 och 2019.
- Årsberättelse 2016, 2017 och 2018, Socialnämnd öster.
- Årsberättelse 2016 och 2017, Socialnämnd väster. (Vi har för granskningen inte fått ta del av årsberättelsen 2018, men enligt uppgift är denna identisk med årsberättelse för socialnämnd öster.

### *Sammanfattande bedömning av vidtagna åtgärder*

Sedan genomförd granskning har ansvaret för ensamkommande barn och ungdomar sedan 1 januari 2016 samlats inom socialnämnd öster vilket bedöms förtydliga ansvar och styrning. Vidare har socialnämnd öster sedan år 2017 infört tätare rapportering vid nämndens sammanträden i form av månadsvis rapportering av verksamheten för ensamkommande barns arbete. Fram till år 2019 vidarebefordras även denna rapportering till kommunstyrelsen. Från och med januari 2019 går istället denna rapportering vidare till programnämnd social välfärd. Vi konstaterar att kommunen har ett kommunövergripande styrdokument för styrning och återrapportering i form av ÖSB.

En plan för hur överskottet från mottagande av ensamkommande barn upprättades och år 2016 beslutade kommunstyrelsen om fördelning av extra medel. Dessa medel fördelas fram år 2018 då ett överskott från mottagandet av ensamkommande barn inte längre fanns.

Överförmyndarnämnden har en kartläggning över hur många uppdrag respektive godman har. Rimligheten i antal uppdrag bedöms i huvudsak utifrån ärendets svårighetsgrad i varje enskilt fall.

Utifrån ovanstående iakttagelser gör vi bedömningen att granskade nämnder har vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån revisionens granskning år 2015. Vi konstaterar att kommunen inte har några uppgifter gällande om behovet av att uppdatera regionens avsiktsförklaring har skett. Då flera år förflutit och regionens avsiktsförklaring ligger utanför kommunens ansvarsområde, ser vi enbart detta som ett konstaterande som inte påverkar vår bedömning.

## **Granskning 3 Behörigheter och loggkontroll**

### *Sammanfattning av genomförd granskning*

I november 2015 genomförde KPMG på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun en granskning av behörigheter och loggkontroll. Granskningsobjekt var vård- och omsorgsnämnd öster, vård- och omsorgsnämnd väster, programnämnd social välfärd och kommunstyrelsen. Granskningens inriktning var att avgöra om tilldelningen av behörigheter följde de styrande dokumenten och om detta lyckats efterlevas i praktiken. På vilket sätt kontroll utförts av loggad information var även det något som särskilt analyserades. Granskningen syftade till att besvara följande frågekomplex:

- Vilka styrdokument (policy med tillhörande riktlinjer, anvisningar och instruktioner) finns som kommunövergripande hanterar behörighetstilldelning? Finns det verksamhetsspecifika dokument som ställer ytterligare och mer detaljerade krav för det system granskningen avgränsats till?
- Finns det särskilda anvisningar och instruktioner för
  - Personer som inte är tillsvidareanställda eller uppdragstagare?
  - Systemleverantörer, implementeringskonsulter, extern supportpersonal etc.?
- Hur säkerställs kunskapen om och efterlevnaden av styrdokumentet i den verksamhet som granskningen avgränsats till?
- I vilken omfattning, när, hur och efter vilka anvisningar utförs så kallade loggkontroller?
- I vilken omfattning och på vilket sätt berörs behörighetshantering och loggkontroller i internkontrollplanerna?
- På vilken analysgrund, på vems verksamhetsansvar har det dokumenterats och tilldelas behörigheter för personal
  - Som vid granskningstillfället använder det verksamhetsstöd som granskningen är avgränsad till?
  - Knuten till IT-kontoret?
- Vad framkommer när vi jämför personförekomst i PA-systemet, med vad som framgår av den centrala katalogtjänsten (AD:et) och data från granskat verksamhetssystem?

Efter genomförd granskning konstaterades att kommunen har en modern och tydlig övergripande informations-säkerhetspolicy som till sin utformning även innehåller tydliga och praktiska riktlinjer. Socialtjänstens styrdokument bedömdes dock inte helt i enlighet med kommunens riktlinjer och därtill inte fullständiga och ändamålsenliga som styrdokument. Granskningen visade också att det inte på ett enkelt och effektivt sätt gick att utgå från en dokumenterad identitet och alltid hitta en handling underskriven av berättigad som verifierade riktigheten i en enskild persons behörighet. Utöver detta fanns det även ett stort antal användare i systemet som behövde avaktiveras samt ett okänt antal användare som behövde verifieras som legitima användare med rätt behörigheter.

Örebro kommuns revisorer behandlade och godkände rapporten 2015-12-01 och begärde svar senast 2016-02-28.

### *Revisorernas rekommendationer/noterade brister*

Efter genomförd granskning lämnade revisorerna följande rekommendationer/behov av utvecklingsinsatser:

- Att inventerings- och åtgärdsarbetet leder fram till att framtida förändringar och avveckling av behörigheter kommer att ingå i den formaliserade behörighetshanteringen.
- Att förvaltningen genomför en risk- och väsentlighetsanalys som omfattar hela processen för loggkontroll oavsett om det är kommunen eller en extern aktör som är utförare.
- Att resultatet av risk- och väsentlighetsanalysen utmynnar i en dokumentation som vägleder de ansvariga och informerar användarna.
- Att en inventering bör göras av behörighetsregistret för att säkerställa att det inte finns användare i systemet som har felaktiga behörigheter.
- Att utvecklingen av rutinerna för behörighetstilldelning bör prioriteras.

### *Styrelsens/nämndens yttrande*

Kommunstyrelsen i Örebro kommun antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2016-03-08. I sitt svar anger styrelsen att de beslutar om åtgärder som syftar till att förbättra efterlevnaden av de kommunövergripande styrdokumenterna "Informationssäkerhetspolicy" och "Riktlinjer för informationssäkerhet". Kommunstyrelseförvaltningen får i uppdrag att under år 2016 uppdatera ovan nämnda styrdokument samt kommunicera ut dessa och löpande utveckla och erbjuda stöd till verksamheter för att nå efterlevnad. Under år 2016 ska även kommunstyrelseförvaltningen påbörja en uppföljning av verksamheternas efterlevnad av styrdokumenterna.

Programnämnd social välfärd antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2016-03-03. I sitt svar anger programnämnden att dem och vård- och omsorgsnämnderna tar Stadsrevisionens synpunkter på stort allvar och redovisar ett antal aktiviteter som ska vidtas för att åtgärda bristerna. Programnämnden ger kommunstyrelseförvaltningen i uppdrag att säkerställa att det finns fungerande rutiner för behörighetskontroll och identifiering av användare i de system som stödjer verksamhetsutövare inom social välfärd. Även myndighetschefen får i uppdrag att med hjälp av sin förvaltningsledare upprätta en systemsäkerhetsinstruktion. Slutligen får programdirektören i uppdrag att göra en informationsanalys och tydliggöra vilket informationsansvar som är kopplat till vilken nivå/funktion i kommunen, avseende individinformation för äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Vård- och omsorgsnämnd öster och vård- och omsorgsnämnd väster antog sina yttranden 2016-03-17 och 2016-03-16. Båda nämnderna ställer sig bakom de aktiviteter som Programnämnd social välfärd angivit i sitt yttrande.

### *Uppföljning av vidtagna åtgärder*

Lägesbeskrivning har inhämtats genom intervju med berörda tjänstepersoner samt genom dokumentgranskning.

En reviderad Informationssäkerhetspolicy antogs i mars 2017 och i april samma år antogs även Riktlinjer för informationssäkerhet i Örebro kommun. Vid intervjun framgår att behörighets- och loggrutiner är något som ännu inte är en del av i riktlinjerna. Det anses vara viktigt att finna en systematik i hur nämnderna/förvaltningarna arbetar med informationssäkerhet och att det därmed finns en strävan efter att under år 2019 ta fram ett årshjul för arbetet.

Efter genomförd granskning gav programnämnden kommunstyrelseförvaltningen i uppdrag att säkerställa förekomsten av fungerande rutiner för behörighetskontroll och identifiering av användare. Uppdraget mynnade ut i en kartläggning av ett flertal behovs- och riskanalyser samt en slutrapport. För att kunna få en översyn över alla behörighetsstrukturer inom Treserva genomfördes 25 stycken behovs- och riskanalyser. Utifrån detta material reviderades sedan den dåvarande behörighetsuppsättningen. Kartläggningen pågick under åren 2016-2017 och var ett uppdrag som mynnade ut i slutrapporten "Rutiner för behörighetskontroll och identifiering av användare i Treserva". Enligt rapporten framkommer att ett behörighetsstyrt beställningsformulär är framtaget och produktions-satt. Det innebär att samtliga beställningar görs skriftligt och således sparas och kan återsökas. Den chef som ska delegera eller beställa behörigheter kan även ta del av en lathund som stöd, dvs. en förenklad form av behovs- och riskanalys, detta för att säkerställa att behörigheterna blir korrekta. Rutiner har skapats för både beställning och avbeställning av behörigheter. Det betonas vid intervjun att det är respektive chef som ansvarar för att säkerställa att behörigheter tas bort ur systemen när en medarbetare avslutar/byter tjänst.

Vid intervjun framkommer att det vid framtagandet av riskanalyser beskrevs vilka behov och risker som fanns och att det genomfördes kontinuerliga träffar och samarbetsforum. Det påtalas att behörighetsregistret är ett komplext system och att det kan finnas många som påverkas av vissa behörighetsbeställningar. Det har inte genomförts några särskilda utbildningsinsatser för de chefer som lägger beställningar, istället har endast information skickats ut. De chefer som ansöker om behörigheter har däremot en löpande dialog med systemadministratörerna och får därmed hjälp och stöttning. För att minska sårbarheten i organisationen finns det alltid flera administratörer till de olika systemen som kan skapa samt ta bort behörigheter.

Vid intervjun betonas att det är av stor vikt att det löpande genomförs inventeringar av behörigheter. I förvaltningsplanen finns översyn av behörigheter med som aktivitet. I samband med kommunstyrelseförvaltningens uppdrag att säkerställa förekomsten av fungerande rutiner för behörighetskontroll och identifiering av användare så genomfördes även en inventering av Treserva där samtliga aktiva användare identifierades. En kontroll och jämförelse gjordes gällande tilldelad behörighet och användarens arbetsroll och arbetsuppgifter. I samband med detta avaktiverades även inaktiva användare. Vid intervjun framkommer att det i dagsläget görs inventeringar vid förekommande anledning eller vid förändringar i arbetssättet som gör att en ny roll/ny behörighet måste skapas. Det görs således mindre ändringar löpande men någon mer omfattande översyn har inte gjorts sedan år 2017. I de fall det sker organisationsförändringar försöker de även vara noga med att undersöka nya behov. Det finns en önskan om att se över kategorier och roller ytterligare, men av intervjun framkommer att det i dagsläget inte finns någon tidsplan för detta. Det framkommer även att det inte har antagits någon rutin för denna typ av översyn, utan istället hänvisas till informationssäkerhetspolicyn.

Efter genomförd granskning gavs även ett uppdrag om rutiner för loggning i Treserva, och således har även ett arbete pågått med processen kring loggkontroller. I slutrapporten, och vid intervjun, framkommer att det behövs ett loggningsverktyg för att kunna genomföra kontrollerna och att uppdraget således är av en mer teknisk karaktär. En process har tagits fram för hur loggkontrollen ska fungera vilket har mynnat ut i framtagna dokument och formulär. Vid intervjun återberättas att de i dagsläget inväntar beslut från objektsägaren. Någon riskanalys, likt den som gjordes för behörigheterna, har inte gjorts för loggkontroll. En av anledningarna som påtalas kring varför verksamheten inte har kommit lika långt med arbetet vad gäller loggkontroll är för att IT-avdelningen i Örebro kommun har haft ett pågående arbete med ett gemensamt "logganalysystem", och att resultatet av detta arbete har inväntats.

#### *Inhämtade underlag*

- Behovs- och riskanalyser för behörighet i Treserva
- Dokument och formulär framtagna för loggkontroll
- Loggningsflöde
- Rutin: Beställa behörighet för personal inom vård och stöd
- Slutrapport: Rutiner för behörighetskontroll och identifiering av användare i Treserva. Daterad 2017-06-20,

#### *Sammanfattande bedömning av vidtagna åtgärder*

Utifrån genomförd uppföljande granskning gör vi bedömningen att kommunen delvis har vidtagit åtgärder utifrån revisionens granskning 2014.

Sedan genomförd granskning har översyn skett utifrån behörighetstilldelning vilken stod klar år 2017. Översynen inkluderade behovs- och riskanalyser för samtliga roller och behörigheter. I samband med detta genomfördes även en inventering av behörighetsregistret för att säkerställa att det inte fanns användare med felaktiga behörigheter. Vidare har formulär för vägledning av loggkontroll upprättats. Däremot sker inventeringar av behörigheter inte utifrån någon regelbunden plan. Istället sker inventering i samband med större förändringar exempelvis organisationsförändringar. Vidare har det inte genomförts någon risk- och väsentlighetsanalys avseende processen för loggkontroll.

Utifrån ovanstående iakttagelser gör vi bedömningen att granskade nämnder delvis har vidtagit åtgärder utifrån revisionens granskning år 2014. Det finns utvecklings och förbättringsmöjligheter för arbetet utifrån de rekommendationer som framgick av granskningen år 2014, främst avseende loggkontroll.



## Granskning 4 Personuppgiftshantering och IT-säkerhet i skolans IT-system

### Sammanfattning av genomförd granskning

I maj 2016 genomförde KPMG på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun en granskning av personuppgiftshantering och IT-säkerhet i skolans IT-system. Granskningsobjekt var Grundskolenämnden. Syftet med granskningen var att bedöma om grundskolenämnden säkerställt att obehöriga inte kunde komma åt de personuppgifter som hanteras i skolan. Granskningen syftade till att besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det risk att personuppgifter kan spridas på ett oönskat sätt via de IT-system som skolan använder i sin verksamhet?
- Hanteras eller tillgängliggörs personuppgifter via öppna nät som internet, till exempel via en webbsida eller genom e-post? Sker det i så fall i enlighet med extern och interna regelverk?
- Hanteras personuppgifter i molnbaserade system och hanteras de i så fall på ett säkert sätt och i enlighet med personuppgiftslagens krav?
- Vilka eventuella molnbaserade IT-system förekommer? Om det förekommer är detta i så fall förenligt med kommunens riktlinjer och har den enskilda skolan säkerställt att dessa system ej används på ett sätt som står i konflikt med personuppgiftslagens krav?
- Om det finns elever med skyddad identitet, finns en risk att dessa elevers identitet röjs till följd av bristande kontroll över de IT-system som förekommer i skolan? Vidtas i förekommande fall några särskilda åtgärder för att skydda dessa elevers personuppgifter?
- Finns övergripande riktlinjer, rutiner och kontroll avseende hantering av personuppgifter som i tillräcklig omfattning säkerställer informationssäkerheten i dess vidaste mening på kommunens grundskolor?

Efter genomförd granskning riktas allvarlig kritik gentemot grundskolenämnden utifrån bedömningen att de inte hade säkerställt att obehöriga inte kunde komma åt personuppgifter och att det inte hade vidtagits några aktiva åtgärder från nämndens sida. Granskningen konstaterar vidare att grundskolenämnden saknar system och rutiner för att i tillräcklig grad säkerställa att personuppgifter i skolans IT-system hanteras korrekt, inte minst vad gäller barn och elever med skyddad identitet där stora brister i informationssäkerheten identifierats.

Örebro kommuns revisorer behandlade och godkände rapporten 2016-10-13 och begärde svar senast 2016-12-13.

### Revisorernas rekommendationer/noterade brister

Efter genomförd granskning lämnade revisorerna följande rekommendationer:

- Att nämnden omedelbart adresserar frågan och upprättar riktlinjer och rutiner som säkerställer att information inte sprids till obehöriga.
- Att nämnden ser över sina avtal med systemleverantörer.
- Att nämnden säkerställer hur informationen som kommer från Adela hanteras i andra system i kommunen som integrerats med/hämtar uppgifter från Adela.
- Att nämnden tar tydligt ansvar för informationssäkerheten.
- Att nämnden säkerställer den interna kontrollen avseende informationssäkerhet.

### Styrelsens/nämndens yttrande

Grundskolenämnden i Örebro kommun antog sitt yttrande på granskningsrapporten 2016-12-15. I sitt svar angav nämnden att de med anledning av det som framförts i granskningen påbörjat ett arbete för att vidta åtgärder med syfte att säkerställa skolornas personuppgiftshantering och IT-säkerhet i skolans IT-system. Som ett led i detta har verksamhetsutvecklare inom IT tillsammans med kommunens informationssäkerhetsansvarig tagit fram en tidsplan med aktiviteter för att åtgärda de påtalade bristerna.

### Uppföljning av vidtagna åtgärder

Lägesbeskrivning har inhämtats genom intervju med berörda tjänstepersoner samt genom dokumentgranskning.

Enligt nämndens yttrande togs en tidsplan med aktiviteter fram för att åtgärda de påtalade bristerna. Sedan granskningen genomfördes har en ny förvaltningschef tillträtt. Vid intervju framgår att det har funnits svårigheter att

finna vilka resultat åtgärdsplanen har mynnat ut i, detta då planen varken har funnits med i någon överlämning eller följts upp.

En av granskningens rekommendationer handlade om att nämnden omedelbart skulle upprätta riktlinjer och rutiner för att säkerställa att information inte spreds till obehöriga. Vid intervjun framkommer att kommunstyrelsen antagit en kommunövergripande informationssäkerhetspolicy (2017-03-14). Vidare framgår att kommunchefen antagit riktlinjer för informationssäkerhet (2017-04-04) samt riktlinjer för hantering av personer med skyddade personuppgifter (2017-12-19). Av riktlinjen för hantering av personer med skyddade personuppgifter framgår att lokala rutiner ska upprättas för att beskriva vilka åtgärder som krävs för att säkerställa personens säkerhet, och hur riktlinjen ska efterföljas. Riktlinjer eller rutiner särskilt utformade för skolan och dess verksamhet har enligt intervjuer inte upprättats. Vid intervju framgår att det finns en förhoppning om att riktlinjer och vägledning för informationssäkerhet ska tas och ett implementeringsarbete påbörjas. Detta kommer enligt intervju i så fall innebära att kontroller ska genomföras innan IT-tjänster börjar användas samt att regelbundna kontroller av leverantören ska genomföras vid hantering av känsliga uppgifter.

Efter granskningen påbörjade nämnden en översyn av de systemleverantörer som de hade avtal med. Översynen var dock inte fullständig utan valde att prioritera de system som behandlade en stor mängd personuppgifter och främst de system som behandlade känsliga sådana. Enligt intervjun är prioriteringen inte formellt dokumenterad utan finns endast som minnesanteckningar hos berörd arbetsgrupp. Det framkommer även att olika nämnder inom kommunen har olika styrstrukturer, vilket innebär att rutinerna för att se över systemleverantörer skiljer sig åt. Grundskolenämnden har enligt uppgift inte haft någon speciell rutin för att se över leverantörerna, detta till skillnad från andra nämnder som arbetar med en pm3-struktur. Planer finns på att ta fram en vägledning för att kontrollera att IT-tjänster är förenliga med de behov och krav som förvaltningen och kommunen har. Enligt riktlinje för hantering av personer med skyddade personuppgifter så anges att nämnderna inte får köpa in egna system och teckna personuppgiftsbiträdesavtal utan att det ska gå via IT-avdelningen och dataskyddsbudet.

Med anledning av att en fullständig översyn av system och systemleverantörer inte har genomförts inom grundskolenämnden, framkommer det vid intervju att det inte upplevs finnas en full kontroll över alla integreringar som sker mellan IT-miljön Adela och andra system. Det framgår att visst arbete har pågått för att få kontroll över de integreringar som sker men att det inte finns framtagna rutiner. Ett arbete har påbörjats med en ny systemförvaltningsstyrmodell (PM3) och förhoppningen är att den nya modellen kommer ge en tydligare struktur för arbetet inom området.

Enligt kommunens riktlinje för hantering av personer med skyddade personuppgifter anges att varje myndighet ska utse en särskild person med ansvar för att rutiner och regler för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter efterföljs. Utifrån intervjun finns det en osäkerhet kring huruvida det finns en person inom grundskolan som faktiskt ansvarar för informationssäkerheten. Det framkommer även att de risker som identifierades i granskningen år 2016, dvs. att personuppgifter kan läcka, fortsatt kvarstår.

Utifrån en genomgång av grundskolenämndens tillsynsplaner med internkontrollplan för åren 2016-2019 noterar vi inget kontrollområde avseende informations/IT-säkerhet. Vi noterar att nämnden kontrollerat efterlevnad av kommunens IT-stöd enligt "Örebromodellen", detta avser dock inte säkerhet.

#### *Inhämtade underlag*

- Informationssäkerhetspolicy, beslutad av kommunstyrelsen 2017-03-14
- Riktlinjer för informationssäkerhet, beslutad av kommundirektör 2017-04-04
- Riktlinjer för hantering av personer med skyddade personuppgifter, beslutad av kommundirektör 2017-12-19
- Tillsynsplan (åren 2016, 2017, 2018, 2019) Plan för uppföljning av internkontroll

#### *Sammanfattande bedömning av vidtagna åtgärder*

Sedan genomförd granskning har kommunövergripande policy och riktlinje för informationssäkerhet samt riktlinje för hantering av personer med skyddade personuppgifter upprättats. Riktlinjen för skyddade personuppgifter anger att lokala rutiner ska upprättas. Grundskolenämnden har inte upprättat några riktlinjer eller rutiner för att säkerställa att information inte sprids till obehöriga. Nämnden har inte heller säkerställt hur information som integrerats med, eller hämtar uppgifter från, system hanteras. Vidare kan arbete utifrån den tidsplan med aktiviteter som enligt svar till revisionen ska ha upprättats, inte kunnat bekräftas via varken dokumentation eller intervju. Dock har nämnden sedan genomförd granskning genomfört en översyn av delar av nämndens avtal med systemleverantörer.

Utifrån ovanstående iakttagelser gör vi bedömningen att grundskolenämnden inte har vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån revisionens granskning år 2016. Åtgärder enligt tidigare rekommendationer kvarstår avseende att nämnden tar ett tydligt ansvar för informationssäkerheten. Att nämnden säkerställer den interna kontrollen avseende informationssäkerhet och att nämnden omedelbart adresserar och upprättar riktlinjer och rutiner för att säkerställa att information inte sprids till obehöriga.

## Övergripande analys och bedömning

### Sammanfattande analys av yttranden

För de fyra granskningarna har ansvariga nämndernas yttrande över granskningsrapporten inhämtats. Vi kan konstatera att det förekommer att yttranden inkommer till revisionen efter utsatt svarstid. Vidare konstateras att de brister/rekommendationer och synpunkter som lämnats i granskningsrapporternas missiv beaktats i nämndernas yttranden. Vi konstaterar även att det finns en stor variation avseende yttrandenas omfattning och struktur. De kortaste yttrandena består endast av ett par meningar medan de längre yttrandena består av upp till ett par sidor.

### Summering av bedömning

Vår övergripande bild utifrån intervjuer med berörda tjänstemän och genom dokumentgranskning är att de medskick och synpunkter som framkommer av revisionens granskningar till del beaktas och tas hänsyn till.

Vår bedömning är att granskade nämnder delvis har vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnats för de fyra granskningarna. För en av de fyra granskningar som varit föremål för uppföljning bedöms granskad nämnd inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnats. Övriga granskningar har helt eller delvis vidtagit tillräckliga åtgärder.

Denna granskning har varit av en mer översiktlig karaktär än en fördjupad uppföljning av ett enstaka granskningsområde, vilket är det sedvanliga sätt som revisorerna väljer att följa upp granskningar.

Nedan summeras bedömningen för respektive granskning i syfte att skapa en överblick för de fyra granskningar som följts upp. Tabellen nedan visar den samlade bedömningen för respektive granskning utifrån en trafikljusmodell. Grönt innebär att tillräckliga åtgärder vidtagits.

Granskningsrapport	Tillräckliga åtgärder	Delvis tillräckliga åtgärder	Ej tillräckliga åtgärder
Studie- och yrkesvägledning		X	
Mottagande av EKB	X		
Behörigheter och loggkontroll		X	
IT-säkerhet i skolans IT system			X

2019-04-11

Rebecka Hansson

---

*Uppdragsledare*

Marcus Alvstrand

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Örebro kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.