

Kommunledningskontoret  
**Kommunfullmäktige**

Datum:  
2020-01-22

Diarienummer:  
KSN-2020-00026

Handläggare:  
John Hammar

## Anmälningssärenden den 27 januari 2020

### Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

1. **att** med godkännande lägga förteckningen över anmälningssärenden till protokollet.

### Anmälningssärenden:

- Länsstyrelsens rapport om inspektion av överförmyndarnämnden
- Samordningsförbundets styrelseprotokoll den 25 november 2019
- Ny ledamot och ersättare i kommunfullmäktige
- Revisionsrapport: Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning
- Revisionsrapport: Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning
- Revisionsrapport: Granskning av övergång till lag om kommunal bokföring och redovisning
- Revisionsrapport: Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar och markeringsavgifter samt uthyrningsrutiner vid Fyrishov AB
- Revisionsrapport: Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten
- Revisionsrapport: Granskning av budgetprocessen.

## Information om rapport från inspektion av överförmyndare/överförmyndarnämnd

Länsstyrelsen har inspekterat överförmyndarverksamheten i er kommun. Kopia av rapport från inspektionen översänds till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i egenskap av högsta ledning för kommunen och därmed ytterst ansvariga för verksamheten. Kopia av rapport från inspektionen översänds även till kommunrevisionen.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för kommunernas överförmyndarverksamhet och ska inspektera verksamheten i kommunerna. Vid inspektionen ska Länsstyrelsen granska om överförmyndarens handläggning följer reglerna i föräldrabalken, förmyndarskapsförordningen och även i övrigt sker på ett rättsäkert och lämpligt sätt. Länsstyrelsen ska alltid kontrollera dels det av överförmyndaren förda registret över ärenden, dels stickprovsvis utvalda akter.

Inspektionsrapporten är upplagd på följande vis. I sammanfattningen anges på vilka punkter som Länsstyrelsen framför kritik mot verksamheten. Om Länsstyrelsen inte funnit något att kritisera så framgår även det. Under rubriken 'aktgranskning med kritik' redogör Länsstyrelsen för de akter som vi granskat där vi funnit anledning att kritisera någon del av handläggningen. Under rubriken 'aktgranskning utan kritik' redogör Länsstyrelsen för andra rättsfrågor som uppkommit vid granskningen av akterna och vid den efterföljande diskussionen med överförmyndarkansliet. Under rubriken 'övriga frågor' redogör Länsstyrelsen för information m.m. som framkommit utöver aktgranskningen.

Länsstyrelsen kan framföra tre nivåer av kritik: *viss kritik*, *kritik* eller *allvarlig kritik*. Samtliga sammanfattas dock som kritik i den inledande sammanfattningen. Inte undgå kritik är den mildaste formen av kritik och allvarlig den strängaste. När allvarlig kritik framförs ska Länsstyrelsen normalt sett följa upp frågan, antingen genom att begära återrapportering eller genom ett särskilt uppföljande möte/samtal.



Enheten för tillsyn  
Lisa Wellenius

## **Rapport från inspektion den 27 augusti och 6 september 2019 av Överförmyndarnämnden för Uppsala, Tierp, Östhammar, Knivsta, Älvkarleby, Heby, Håbo och Enköping kommuner**

### **Sammanfattning**

Länsstyrelsen i Stockholms län har efter inspektionen funnit anledning att kritisera Överförmyndarnämnden för Uppsala, Tierp, Östhammar, Knivsta, Älvkarleby, Heby, Håbo och Enköping kommuner på följande punkter:

- Bristfälliga rutiner rörande arvodesbeslut.
- Bristfällig bevakning av årsräkningar i förmynderskap.
- Långsam handläggning av ansökan om byte av god man.

### **Inledning**

Vid inspektionen av Överförmyndarnämnden för Uppsala, Tierp, Östhammar, Knivsta, Älvkarleby, Heby, Håbo och Enköping kommuner (nämnden) den 27 augusti och 6 september 2019 granskade Länsstyrelsen 57 akter (se bilaga).

Efter granskningen höll Länsstyrelsen ett sammanträde, med kansliet och representanter från de olika nämnderna, där de frågor som uppstått vid granskningen av akterna behandlades. Vid sammanträdet medverkade Bertil Brunn och Heikki Tiitinen från nämnderna, Ida Hellrup, Eva Österberg, Suparna Das och Susanna Sandström från kansliet samt Lisa Wellenius, Hans Lind och Lotta Reimers från Länsstyrelsen.

I den mån Länsstyrelsen har funnit anledning att kommentera nämndens handläggning av ärendena framgår detta av rapporten, med hänvisning till aktuella akter.

### **Aktgranskning med kritik**

#### *Rutiner kring arvode till "professionella ställföreträdare"*

Vid granskningen av två akter noterade Länsstyrelsen att vissa ställföreträdare fakturerade kommunen för arvode.

- I akt 7141, angående ett godmanskap, hade det nyligen skett ett byte av god man. Nämnden kontaktade en person som hade en större mängd uppdrag. Innan denne åtog sig uppdraget var det en diskussion mellan nämnden och gode mannen om arvodet. Därefter erbjöd nämnden gode mannen en viss ersättning om denne åtog sig uppdraget. Det framgick att gode mannen skulle fakturera nämnden arvodet.

- I akt 9574, angående ett godmanskap för ett ensamkommande barn, hade gode mannen år 2019 fakturerat nämnden för arvodet en gång i månaden. Det fanns inte några beslut om arvodet år 2019 och det framgick inte om gode mannen hade erhållit arvode.

Vid sammanträdet framförde nämnden följande. I vissa ställföreträdarskap där nämnden har uttömt möjligheten att rekrytera ställföreträdare på vanlig väg tillfrågas så kallade professionella ställföreträdare som nämnden särskilt godkänt. Nämnden sätter då ett arvode som de efter en förhandsinläsning av uppdraget bedömer är rimligt. De gör bedömningen att arvodet inte kommer att bli mindre än detta. Nämnden har fattat ett särskilt beslut om rutinerna kring dessa ”professionella ställföreträdare”. Detta är ett viktigt redskap för nämnden i rekryteringen av ställföreträdare i särskilda ärenden och rutinen har funnits sedan ca år 2016.

Länsstyrelsen har efter inspektionen mottagit ett nämndprotokoll från maj 2019 samt nämndens rutiner för ”professionella ställföreträdare”.

Av protokollet framgår bl.a. följande. Nämnden har beslutat att förvaltningen även fortsatt ska ha möjlighet att, i de fall där det är konstaterat att annan kompetent ställföreträdare inte går att finna inom rimlig tid, tilldela uppdrag åt ”professionella ställföreträdare” som är anställda i av nämnden godkända bolag. Beslutet att anlita sådana ställföreträdare ska alltid fattas i samråd med chef. Nämndens arvodesriktlinjer ska alltid följas, men månadsarvode får utbetalas till dessa ställföreträdare. De bolag i vilka de professionella ställföreträdarna är anställda, får fakturera huvudmannen eller kommunen arvode och moms. Skatt och sociala avgifter utgår inte. Kostnadsersättning och milersättning faktureras årligen. Dessa ”professionella ställföreträdare” undantas nämndens gränser för maximalt antal uppdrag per ställföreträdare. De som arbetar med detta heltid tillåts ha maximalt 30 uppdrag. De förväntas åta sig de uppdrag som föreslås dem av förvaltningen. Det framgår vidare att det i maj 2019 verkade fem personer som ”professionella ställföreträdare” inom nämndens område. Dessa ställföreträdare bistod totalt 41 huvudmän, de flesta inom ramen för förvaltarskap. Ställföreträdarna förordnas personligen i varje uppdrag och det skrivs inte något avtal med bolagen. Det finns inte några uppgifter i protokollet om att nämnden fattar något beslut rörande arvodet i dessa ärenden.

Av nämndens ”Rutin för användning av professionella ställföreträdare” framgår bl.a. följande. I samband med att åtagande skickas ut till ställföreträdaren skrivs i foljebrevet vilket månadsarvode som är aktuellt. Nämndens arvodesriktlinjer gäller. Månadsarvode faktureras sedan kommunen månatligen av ställföreträdaren. Fakturan granskas och kontroll görs att ställföreträdaren fakturerat det arvode som överenskommits. I samband med att årsräkningen granskas tas ställning till om månadsarvode bör justeras. Granskaren lämnar besked till ställföreträdaren om vilken kostnadsersättning samt reseersättning som ställföreträdaren kan fakturera samt om något extra arvode utöver månadsarvode utgår. Om huvudmannen ska betala arvodet, kostnadsersättningen och reseersättningen skickas en faktura på beloppet från kommunen till huvudmannen. Av nämndens ”Rutin för dig som tar uppdrag som professionell ställföreträdare” framgår bl.a. att ställföreträdaren är skyldig att meddela nämnden om uppdraget väsentligen förändras så att ett lägre månadsarvode är aktuellt. Det framgår vidare att ställföreträdaren månatligen fakturerar kommunen. I dessa rutiner finns det

inte några uppgifter om att nämnden fattar något beslut rörande arvodet i dessa ärenden.

I ett yttrande till Länsstyrelsen efter inspektionen har nämnden framfört att ställföreträdarna även fakturerar för sociala avgifter. Det står i nämndbeslutet från maj 2019 att de inte får göra det men det är en felskrivning. I det tidigare beslutet från 2016 beslutade nämnden att sociala avgifter skulle utgå. Detta kommer lyftas till nämnden.

#### Angående mängden uppdrag

Föräldrabalken har inte någon reglering kring hur många uppdrag en person kan ha som god man/förvaltare. Enligt Länsstyrelsens mening får en bedömning om hur många uppdrag som är lämpligt göras med utgångspunkt i ställföreträdarens kompetens och övriga sysselsättning samt uppdragens natur. Länsstyrelsen har utöver detta inte någon kommentar till att nämnden tillåter vissa ställföreträdare att ha maximalt 30 uppdrag som god man eller förvaltare.

#### Angående att nämnden inte fattar något beslut om arvode i dessa ärenden

Så som Länsstyrelsen uppfattar nämndens rutiner angående arvode till dessa ”professionella ställföreträdare” fakturerar ställföreträdarna månatligen kommunen för arvodet. I samband med granskningen av årsräkningen tar nämnden sedan ställning till om arvodet ska justeras på något sätt, hur mycket kostnadsersättning som ställföreträdare ska få och om kommunen eller huvudmannen ska betala arvodet. Om nämnden kommer fram till att huvudmannen ska betala arvodet, skickar nämnden en faktura till huvudmannen angående årets arvode och kostnadsersättning. Om nämnden kommer fram till att kommunen ska betala arvodet, ger nämnden besked till ställföreträdaren vilken kostnadsersättning som denne ska erhålla och om denne ska erhålla något extra arvode utöver månadsarvode. Det framgår inte att nämnden fattar något beslut om arvode i dessa ärenden.

Länsstyrelsen vill mot bakgrund av detta framföra att nämndens ställningstagande angående arvodet enligt föräldrabalken ska framgå av ett beslut.

Enligt 12 kap. 16 § föräldrabalken, FB, har förordnade förmyndare, gode män och förvaltare rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som har varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande. Beslut om arvode och ersättning för utgifter fattas enligt bestämmelsen av överförmyndaren. Överförmyndaren ska även ta ställning till om ersättningen ska betalas av den enskildes medel eller av kommunen. Om huvudmannen ska betala arvodet eller inte, är beroende av vilka inkomster och tillgångar som denne har.

I föräldrabalken regleras inte hur ofta och för vilken tid överförmyndaren ska fatta beslut om arvode och ersättning för utgifter. Vanligen beslutar överförmyndare om arvode årligen, i samband med granskningen av årsräkningen. Då har man uppgifter angående huvudmannens inkomster och tillgångar och underlag inför beslutet om vem som ska betala arvodet.

För varje beslut av en överförmyndare i ett ärende enligt föräldrabalken ska det enligt 19 kap. 13 § FB finnas en handling som visar vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande samt beslutets dag och dess innehåll.

Överförmyndarens beslut om arvode kan överklagas till tingsrätten. Överförmyndaren ska normalt sett enligt 33 § förvaltningslagen (2017:900), FL, underrätta gode mannen och huvudmannen, om denne ska betala, om arvodesbeslutet och hur det kan överklagas.

Länsstyrelsen är kritisk till att nämnden inte fattar ett beslut rörande arvodet i dessa ärenden. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att se över sina rutiner och i framtiden alltid fatta ett beslut om arvode och kostnadsersättning i ärenden där ställföreträdare ansöker om arvode. Länsstyrelsen kommer följa upp detta vid nästa inspektion.

#### Angående nämndens besked om månadsarvode och ställföreträdarnas fakturor till kommunen

Angående att nämnden inför att ställföreträdarna åtar sig uppdragen informerar dessa om vilket arvode som är aktuellt för ärendet och att ställföreträdarna sedan fakturerar nämnden detta belopp månadsvis, vill Länsstyrelsen framföra följande.

Det är enligt Länsstyrelsens mening först efter att överförmyndaren har beslutat om arvode och kostnadsersättning som huvudmannens/kommunens betalningsskyldighet för arvodet uppkommer. Länsstyrelsen uttalar sig inte angående om nämnden väljer att betala dessa ställföreträdarens fakturor innan dess. Länsstyrelsen vill dock betona att nämnden inte bör ha några rutiner som innebär att huvudmannen ska göra det. Länsstyrelsen vill även påpeka att huvudmannen enligt FB ska betala arvodet till gode mannen, inte kommunen, oavsett vilka transaktioner som föregåtts mellan kommunen och gode mannen innan arvodesbeslutet.

Hovrätten har i RH 2010:87 uttalat följande om verkan av avtal om arvode mellan överförmyndare och ställföreträdare. Ett uppdrag som god man bygger inte på en ömsesidig avtalsförpliktelse utan har sin grund i överförmyndarens förordnande. Frågan om gode mannens rätt till ersättning är reglerad i lag. Det är därför inte möjligt att med hänvisning till ett ingånget avtal utöka eller begränsa rätten till ersättning utöver vad som i det enskilda fallet anses skäligt. Det som gode mannen hade anfört om att han ingått ett avtal med kommunen om rätten till ersättning ska därmed inte tillmätas någon självständig betydelse vid bestämmandet av skälig ersättning i detta fall.

#### *Saknas redovisning i förmynderskap*

I akt 13645, angående ett förmynderskap, noterades följande. År 2015 förordnades en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn. Nämnden begärde in en förteckning som inkom i augusti 2015. Enligt förteckningen hade barnet inga tillgångar. Därefter har det inte vidtagits några åtgärder i ärendet. Nämnden har varken bevakat att årsräkningar inkommer eller beslutat om befrielse från redovisningsskyldigheten.

Vid sammanträdet uppgav nämnden att ärendet är felregistrerat som att det inte ska inkomma redovisning. Nämnden brukar inte befria särskilt förordnade förmyndare. Kansliet har gått igenom ärenden rörande Håbo kommun och rättat till brister i registreringen av bl.a. förmynderskapsärenden.

En särskilt förordnad vårdnadshavare är också förmyndare för barnet och omfattas av föräldrabalkens regler om särskilt förordnade förmyndare (se 10 kap. 3 § FB). Det innebär bl.a. att särskilt förordnande vårdnadshavare är skyldiga att inge förteckning i samband med att de förordnas, årsräkningar varje år och sluträkning till överförmyndaren (se 14 kap. 1, 15 och 18 §§ FB). För att en ställföreträdare ska kunna lämna in en års- eller sluträkning i förenklad form, eller inte alls, måste överförmyndaren fatta ett sådant beslut (se 14 kap. 19 § FB). Överförmyndaren kan inte befria en ställföreträdare från skyldigheten att lämna in förteckning. I överförmyndarens tillsyn ingår att bevaka att redovisning inkommer och att vidta åtgärder då det brister, genom att t.ex. förelägga med vite.

Länsstyrelsen är kritisk till nämnden bristfälliga hantering av ärendet. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att åtgärda bristerna i ärendet och utreda om det finns fler förmynderskap som är felaktigt inlagda i ärendehanteringssystemet.

#### *Långsam handläggning av ansökan om byte av god man*

I akt 5604, angående ett godmanskap, noterades följande. Den 1 oktober 2018 har huvudmannen skrivit till nämnden att hen vill byta god man. Hen får inte något svar från nämnden. Den 10 juni 2019 har gode mannen begärt sig entledigad hos nämnden. Nämnden inledde då en process angående byte och den 17 juli 2019 beslutade nämnden om byte av god man.

Vid sammanträdet framförde nämnden att de inte har någon förklaring till varför huvudmannens ansökan inte hanterades snabbare. De har inte några långa handläggningstider i ärenden rörande byte av god man. Om det var så att huvudmannen inte skulle få byta god man borde ärendet gått till nämnden för avslagsbeslut och om man avsåg att byta god man, tar det inte så här lång tid för nämnden att finna en ny god man.

En god man eller förvaltare har rätt att begära sig själv entledigad från uppdraget. Om godmanskapet eller förvalterskapet ska fortsätta är den gode mannen eller förvaltaren dock skyldig att kvarstå till dess en ny god man eller förvaltare har utsetts om inte annat anges i 19 a § (11 kap. 19 § 2 st FB). Skyldigheten att kvarstå gäller inte om gode mannen eller förvaltaren har skälig orsak att bli entledigad innan en ny god man eller förvaltare utsetts (11 kap. 19 a § FB). Huvudmannen, dennes make eller sambo och närmaste släktingar har också rätt att ansöka om att ställföreträdaren ska entledigas (11 kap. 21 § FB). Det är rätten som fattar beslut om att entlediga en god man eller förvaltare med stöd av 19 a §. I övriga fall är det överförmyndaren som fattar beslut (11 kap. 19 b § FB).

Ärenden hos överförmyndaren där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (9 § FL). Det innebär bl.a. att överförmyndaren ska driva ärendet framåt och så snart som möjligt se till att ärendet blir tillräckligt utrett för att kunna fatta ett beslut.

Länsstyrelsen riktar viss kritik mot nämnden för handläggningen av huvudmannens ansökan om byte av god man. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att utreda varför ansökan inte hanterades då den inkom, och se om det är några rutiner som behöver ändras.

### **Aktgranskning utan kritik**

#### *Överlämna redovisningshandlingar*

- I akt 15175, angående ett godmanskap/förvalterskap, noterades följande. Nämnden genomförde ett byte av ställföreträdare den 9 april 2019. Sluträkningen har granskats av nämnden utan anmärkning den 4 juni 2019. Av akten framgår inte att redovisningshandlingarna har skickats till ny ställföreträdare.
- I akt 14188, angående ett förvalterskap noterades följande. Huvudmannen har haft förvaltare sedan år 2011. I februari 2019 avslutas förvalterskapet och ett godmanskap anordnas. Samma person får uppdrag som god man. Nämnden förordnar en god man enligt 11 kap. 2 § FB för att ta emot redovisningshandlingar i enlighet med 16 kap. 8 § FB. Gode mannen skriver att hen tar del av förteckningar och årsräkningen från den senaste förvaltaren.

Vid sammanträdet framfördes bl.a. följande. Nämnden framförde att den som granskar sluträkningen lägger in en bevakning i Wärna till registraturen, som sedan skickar redovisningshandlingarna. I allmänhet skickas handlingarna samma vecka, det brukar inte dröja flera månader såsom i akt 15175. Troligen har handläggaren missat att lägga in en bevakning i detta ärende. Länsstyrelsen undrade vilka handlingar som skickats i akt 14188. Nämnden framförde att de bara skickar den senaste ställföreträdarens redovisningshandlingar i den här typen av ärenden, det vill säga då de förordnat en särskild god man för att granska redovisningshandlingar.

Överförmyndaren ska sedan denne har granskat förmyndarens, gode mannens eller förvaltarens sluträkning, lämna över sluträkningen samt de förteckningar, årsräkningar och handlingar enligt 15 kap. 3 och 8 §§ som förvaras hos överförmyndaren till den som är behörig att ta emot redovisning för förvaltningen (se 16 kap. 8 § FB). Det kan röra sig om en ny ställföreträdare efter ett byte eller ett barn som blivit myndigt. Om handlingar har lämnats till en ny ställföreträdare, ska denne inom två månader därefter återlämna handlingarna. Överförmyndaren ska skriftligen upplysa ställföreträdaren om detta när handlingarna lämnas ut.

Bestämmelsen innebär att samtliga förteckningar, årsräkningar m.m. som förvaras hos överförmyndaren ska lämnas över, oavsett antal och ålder (se NJA II 1924, s. 468). Det är viktigt att överlämningen dokumenteras då en eventuell talan om ersättning för skada ska väckas inom tre år från det att handlingar som anges i 16 kap. 8 § FB har lämnats över till den som är behörig att ta emot redovisning för förvaltningen (se 12 kap. 15 § FB).

Länsstyrelsen uppmanar nämnden att se över sina rutiner så att samtliga redovisningshandlingar överlämnas, även om en särskild god man förordnats enligt 11 kap. 2 § FB för att ta emot handlingarna.

### *Befrielse redovisning god man för ensamkommande*

- I akt 10928, angående godmanskap för ensamkommande barn, noterades följande. Nämnden beslutade om byte av god man den 3 augusti 2018. Nämnden har inte fattat något beslut om lätnader i redovisningsskyldigheten för den nye gode mannen, men det finns ett sådant beslut som för den tidigare gode mannen. Gode mannen har inte gett in någon årsräkning men hen har gett in nämndens redogörelseblankett. Gode mannen har inte fyllt i samtliga rutor i blanketten som rör ekonomi, men hen har fyllt i att barnet erhåller studiebidrag och får en del i fickpengar.
- I akt 13853, angående godmanskap för ensamkommande barn, noterades följande. Nämnden beslutade om byte av god man den 4 december 2017 och i februari 2019. Nämnden har inte fattat något beslut om lätnader i redovisningsskyldigheten för dessa gode män, men det finns ett sådant beslut för en tidigare god man. Gode männen har inte inkommit med årsräkningar, men de har inkommit med nämndens redogörelseblankett. I den har de fyllt i att hen inte förvaltat några medel, utan att barnet skött sin ekonomi själv i samråd med gode mannen.

Vid sammanträdet framförde nämnden att de ändrade sina rutiner rörande redovisning från gode män för ensamkommande barn i juni 2018. Numera befriar de gode männen från skyldigheten att ge in årsräkning. Det ska enligt rutinen även göras efter ett byte av god man. De begär också in redogörelseblanketten som innehåller uppgifter om ekonomin.

Överförmyndaren kan befria en god man från skyldigheten att lämna års- och sluträkning, om det med hänsyn till gode mannens och huvudmannens förhållanden, tillgångarnas art eller värde eller omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl (se 14 kap. 19 § föräldrabalken, FB). Enligt Länsstyrelsens mening följer det av bestämmelsens ordalydelse att ett beslut om att befria en specifik god man från redovisningsskyldighet endast avser den gode mannen. Om överförmyndaren byter ut den gode mannen måste därför överförmyndaren fatta ett nytt beslut i frågan, för att hen inte ska vara skyldig att lämna in års- och sluträkning. Dessa bestämmelser omfattar även gode män för ensamkommande barn (se 12 § lag [2005:429] om god man för ensamkommande barn, LGEB).

I de granskade ärendena noterade Länsstyrelsen att det saknades beslut om befrielse från redovisning efter byten, trots att nämnden hanterade ärendena som att gode männen var befriade från redovisning. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att utreda om det finns fler liknande ärenden.

### *Tillsyn över god man för ensamkommande barn*

I akt 18664, angående godmanskap för ensamkommande barn, noterades följande. Gode mannen är befriad från att ge in årsräkningar. Gode mannens har gett in en redogörelse över hur denne skött uppdraget under perioden 2017-10-01 till 2017-12-05. Därefter har det inte inkommit någon redogörelse från gode mannen och nämnden har inte bedrivit någon tillsyn över ärendet.

En god man för ett ensamkommande barn ska i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter (se 2 § lag LGEB). Gode mäns verksamhet står under överförmyndarens tillsyn

och de är skyldiga att lämna överförmyndaren de upplysningar om sin verksamhet som överförmyndaren begär (se 12 kap. 9 § FB).

Föräldrabalken reglerar inte närmare hur överförmyndare ska utöva tillsyn över gode män för ensamkommande barn i de delar som inte rör förvaltning av egendom. Eftersom den ekonomiska delen oftast är en mindre del av dessa uppdrag, lämnar detta ett stort ansvar på överförmyndaren att ta ställning till hur tillsynen ska bedrivas. Oftast begär gode män arvode för sina uppdrag och redovisar då också vilka åtgärder som de vidtagit i ärendena ett par gånger per år. I de fall gode män inte begär arvode måste överförmyndaren dock bedriva sin tillsyn på andra sätt. Länsstyrelsen anser att överförmyndare regelbundet, åtminstone årligen, ska inhämta uppgifter från gode männen angående hur de sköter uppdraget.

#### *Utgifter i bilaga till årsräkning*

I akt 16764, angående ett förvaltarskap, noterades att årsräkningen för år 2018 är granskad utan anmärkning. Under utgifter finns utgiftsposten ”utgifter enligt bilaga 1” 46 tkr. Bilagan (en ifylld månadsspecifikation av utgifter på en blankett från överförmyndarförvaltningen) sitter inte ihop med årsräkningen och är inte undertecknad på heder och samvete.

Länsstyrelsen vill framföra följande angående bilagor till årsräkningar. Enligt 14 kap 15 § FB ska förordnade förmyndare, gode män och förvaltare före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som har stått under ställföreträdarens förvaltning. Årsräkningen skall avges på heder och samvete. I årsräkningen ska anges den enskildes tillgångar och skulder vid början och slutet av den tid som räkningen avser. Vidare ska en sammanställning göras av inkomster och utgifter under nämnda tid. Av årsräkningen ska särskilt framgå hur mycket som har använts för den enskildes uppehälle eller nytta i övrigt.

I föräldrabalken finns inte angivet vilken form årsräkningar ska ha, endast vilka uppgifter som ska finnas med i dessa. Det förekommer att utgifterna i en årsräkningsblankett anges som en klumpsumma med en hänvisning till en bilaga där utgifterna sedan specificeras. Enligt Länsstyrelsens mening är det då viktigt att bilagan alltid hanteras som en del av årsräkningen (exempelvis då överförmyndaren överlämnar handlingar i enlighet med 16 kap 8 § FB). Det ska även tydligt framgå att bilagan omfattas av den underskrift på heder och samvete som ställföreträdaren tecknar på årsräkningens framsida.

Länsstyrelsen har i sin tillsyn av överförmyndare noterat att det inte är ovanligt att dylika bilagor inte finns kvar i akten, kanske därför att de återsänts till ställföreträdaren ihop med andra bilagor till årsräkningen såsom originalverifikat. Detta har inte noterats vid denna inspektion, men Länsstyrelsen vill göra nämnden uppmärksam på att det kan finnas en risk med att en viktig del av årsräkningen redovisas i en bilaga.

#### *Större ospecificerade utgiftsposter*

I akt 9707, angående ett godmanskap, noterades följande. Årsräkningen för år 2018 är granskad utan anmärkning men med korrigering, den 20 mars 2019. Under utgifter finns det en post kallad ”överföring” som uppgår till 114 601 kr. Det finns även en post kallad fickpengar/egna medel som uppgår till 1500 kr. På



en "årsspecifikation" av utgifterna som är häftad till årsräkningen framgår det att det gjorts fyra överföringar under året på 30 000 kr, 25 000 kr, 26 601 kr och 33 000 kr. Det framgår inte av årsräkningen vad det rör sig om för utgifter eller vart medlen har överförts. Nämnden har gjort noteringen "KU" under granskningsnoteringarna på blanketten. På nämndens checklista står det en notering om att ett brev har skickats till gode mannen angående sammanblandning av medel". I dagboken står det att en handling kallad "Meddelande till ställföreträdaren angående års/-sluträkning" har skickats den 20 mars 2019. Vid inspektionen förvarades inte någon sådan handling i akten. I årsräkningen för år 2017 som granskades utan anmärkning den 8 juni 2018 finns den en liknande utgift kallad överföring på 76 000 kr. Huvudmannen är dement, bor på ett boende och hanterar troligen inte själv stora summor i fickpengar.

Vid sammanträdet framförde nämnden att det skulle kunna röra sig om överföringar mellan egna konton. Nämnden kunde vidare se att meddelandet till ställföreträdaren fanns digitalt i akten och att det i skrivelsen står att nämnden noterat att gode mannen vid ett tillfälle gjort utlägg för huvudmannen från sitt eget konto och sedan fört över motsvarande belopp i efterhand till sig själv. Nämnden har påpekat att detta inte är tillåtet enligt FB och uppmanat gode mannen att inte använda sina konton för att betala huvudmannens räkningar. Länsstyrelsen framförde att även eventuella digitala handlingar ska tillföras akten inför Länsstyrelsens aktgranskning.

Efter inspektionen har nämnden skickat handlingen till Länsstyrelsen.

Av 14 kap 15 § 2 st FB framgår att det i årsräkningen ska anges den enskildes tillgångar och skulder vid början och slutet av den tid räkningen avser. Vidare ska en sammanställning göras av inkomster och utgifter under nämnda tid. Av årsräkningen ska särskilt framgå hur mycket som har använts för den enskildes uppehälle eller nytta i övrigt. JO har i beslut den 24 april 2008, dnr 1202-2008, framfört att det är mindre lämpligt att i årsräkningar ange klumpsummor jämte anteckningar av karaktären "bankomatuttag, girobetalningar" och liknande och att sådana poster bör specificeras direkt i årsräkningen, alternativt i en bilaga till denna. Om överförmyndaren vid granskning av en årsräkning finner att den är allt för bristfälligt ifyllt bör överförmyndaren begära att ställföreträdaren kompletterar årsräkningen.

### *Korrigeringar i årsräkning*

Vid granskningen noterades att det vid nämndens granskning ibland har gjorts en stor mängd korrigeringar, ca. 15 poster i årsräkningen har ändrats (se akt 5624, 8863, 5434). Korrigeringarna var gjorda i röd penna i ett fält för överförmyndarens noteringar vilket gjorde att det var tydligt vad som var nämndens korrigeringar.

Vid sammanträdet framförde Länsstyrelsen att man vid granskningen inte kunnat granska korrigeringarna i detalj, men ändå ville lyfta frågan. Länsstyrelsen undrade hur nämndens rutiner såg ut. Nämnden framförde följande. De försöker att skicka över nämndens korrigeringar för godkännande alternativt i vissa fall skicka yttrande med meddelande om att årsräkningen kan komma att granskas med anmärkning. Nämnden arbetar aktivt med frågan om hur de ska granska årsräkningar och har de senaste åren arbetat mot en rutin som innebär att nämnden

inte gör så mycket egna korrigeringar utan i större utsträckning ”skickar tillbaka” årsräkningar som är felaktiga och uppmanar ställföreträdaren att åtgärda bristerna.

Mot anledning av denna diskussion vill Länsstyrelsen lyfta följande aspekter av frågan. Förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet står enligt 12 kap. 9 § FB under överförmyndarens tillsyn och överförmyndaren ska enligt 16 kap. 3 § st. 1 FB granska deras verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats. Granskningen av bl.a. årsräkningar utgör därför en central del av överförmyndarens tillsyn över ställföreträdare. Justitieombudsmannen har i beslut den 8 december 2009 (dnr 5955-2009) uttalat bl.a. följande angående en överförmyndares granskning av förteckningar och årsräkningar.

*”[...] Om för stora ändringar görs utan medverkan av ställföreträdaren är det risk att straff- och skadeståndsansvaret urholkas. Det är i dessa fall bättre att ställföreträdaren ombeds att ge in en skriftlig komplettering.”*

Det är ställföreträdaren, inte överförmyndaren, som ska upprätta årsräkningen. Om överförmyndaren vid granskning av t.ex. en årsräkning finner att den är allt för bristfälligt ifylld bör överförmyndaren därför i första hand begära att ställföreträdaren kompletterar årsräkningen. Om en ställföreträdare inte klarar av att upprätta årsräkningen kan det istället finnas anledning för överförmyndaren att överväga andra åtgärder, t.ex. pröva frågan om personen är lämplig att inneha uppdraget.

#### *Handling i fel akt*

I akt 18664, angående ett godmanskap för ett ensamkommande barn, noterade Länsstyrelsen att det finns en handling som rör en annan huvudman (akt 18864). Skrivelsen innehåller känsliga personuppgifter rörande bostadssituation, ekonomi och behov av förvalterskap för en namngiven person med angivet personnummer.

Vid sammanträdet uppmanade Länsstyrelsen nämnden att åtgärda detta.

#### *Redovisning av lön i förmynderskap*

I akt 16783 rörande ett förmyndarskap, noterades följande. Ärendet rör ett ensamkommande barn som har fått en särskilt förordnad vårdnadshavare. Den underårige, som är född 2001, har egen lön som har redovisats i årsräkningen för år 2018. Barnet har två konton, det ena är ett sparkonto och det andra ett transaktionskonto. Enda utgiften som finns redovisad är en klumpsumma för ”personliga utgifter, kläder, dator, resor”.

Enligt 14 kap. 15 § FB ska förordnade förmyndare före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som har stått under ställföreträdarens förvaltning. Överförmyndaren får enligt 14 kap. 16 § FB besluta att en förordnad förmyndare i särskild ordning ska redogöra för den del av den enskildes tillgångar och skulder som inte omfattas av ställföreträdarens förvaltning, i den mån tillgångarna och skulderna är kända för ställföreträdaren.

Detta innebär att en förordnad förmyndare inte enligt huvudregeln ska redovisa sådan egendom som den underårige själv råder över.

Enligt 9 kap 3 § FB råder den underårige själv över vad han genom eget arbete förvärvat, efter det han fyllt sexton år. Detsamma gäller avkastningen av sådan egendom och vad som trätt i egendomens ställe. Förmyndaren får med överförmyndarens samtycke omhändertaga sådan egendom, om det är erforderligt med hänsyn till myndlingens uppfostran eller välfärd.

Om en förmyndare redovisar lön på detta sätt bör nämnden upplysa om reglerna kring detta.

## **Övriga frågor**

### *Gemensam nämnd*

Från och med den 1 januari 2019 är Överförmyndarnämnden i Håbo kommun och Överförmyndarnämnden i Enköpings kommun en del av den gemensamma nämnden i Uppsala.

### *Utbildning av nämnd*

Länsstyrelsen har inför inspektionen ställt frågor till nämnden angående vilka utbildningsinsatser som görs för ledamöterna i överförmyndarnämnden samt deras ersättare under 2019. Nämnden har svarat följande. Nämndledamöterna har haft en heldagsutbildning med Jan Wallgren angående vad det innebär att sitta i en överförmyndarnämnd. En tredjedel av ledamöterna åker på en konferens som anordnas av Föreningen Sveriges Överförmyndare. Ledamöterna kommer få en fortbildning i fastighetsförsäljningar och klagomål i oktober. Ledamöterna har även fått en boken "God man och förvaltare" som skrivits av Peter Sporrstedt och Daniel Sjöstedt och uppmanats läsa den och göra tillhörande webbutbildning.

### *Lämplighetsprövning av ställföreträdare*

Länsstyrelsen har inför inspektionen inhämtat och granskat kansliets skriftliga rutiner rörande lämplighetsprövning av ställföreträdare.

### *Handläggningstider granskning årsräkningar*

Länsstyrelsen har inför inspektionen inhämtat uppgifter om handläggningstider för granskningen av årsräkningar föregående år. Nämnden uppgav att kansliet den 1 oktober 2018 hade granskat 99% av årsräkningarna för år 2017. Den 31 december 2018 hade nämnden granskat samtliga årsräkningar.

Rapporten är upprättad av Lisa Wellenius och Hans Lind.

### Bilaga:

Granskade akter

### Kopia till:

Överförmyndarnämnden

Kommunfullmäktige i Uppsala, Tierp, Östhammar, Knivsta, Älvkarleby, Heby, Håbo och Enköping kommun

Kommunstyrelsen i Uppsala, Tierp, Östhammar, Knivsta, Älvkarleby, Heby,  
Håbo och Enköping kommun  
Kommunrevisorerna i Uppsala, Tierp, Östhammar, Knivsta, Älvkarleby, Heby,  
Håbo och Enköping kommun

Enheten för tillsyn  
Lisa Wellenius

## **Granskade akter**

### *Godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB (16 st.)*

Akt 2756, 15109, 7095, 9045, 9707, 15071, 8296, 7141, 18551, 13395, 8863, 5434, 11970, 5179, 13722 och 5604.

### *Förvaltarskap (11 st.)*

Akt 3950, 7717, 9601, 15127, 5624, 3276, 14140, 16764, 14188, 16749 och 13653.

### *Förvaltarskap och godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB (2 st.)*

Akt 15175 och 2365.

### *Förmynderskap (13 st.)*

Akt 1904, 8434, 18618, 16655, 18211, 8626, 17215, 17211, 6410, 5600, 10260, 13645 och 16783.

### *Förmynderskap och godmanskap enligt 11 kap. 2 § FB (4 st.)*

Akt 19305, 5623, 19086 och 7128.

### *Godmanskap för ensamkommande barn (6 st.)*

Akt 18621, 9574, 2029, 13853, 10928 och 18664.

### *Ansökan/anmälan om behov av god man/förvaltare (5 st.)*

Akt 19436, 19432, 19435, 19544 och 19572.

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

**Tid** 2019-11-25, kl. 09:00  
**Plats** Storgatan 27, Regionens hus, Uppsala  
Konferensrum Fagerviken plan 4

### Förbundsstyrelsen

#### Ordinarie ledamöter

Mohamad Hassan (L), ordförande, Uppsala kommun  
Annika Forsell, (MP) Regionen  
Peter Book (M), Enköping  
Roger von Walden (M) Håbo  
Inga-Lil Tegelberg (S) Älvkarleby  
Karolina Eriksson, Försäkringskassan tjg.ers  
Pär Olov Olsson, (M) Östhammar tjg.ers

#### Övriga

Åsa Fichtel, förbundschef  
Katarina Åkerblom,  
verksamhetsutvecklare  
Annika Sagström, processtödjare  
Sara Brolin, ekonom  
Kristina Ulfsdotter, administratör

#### Ersättare

Vivianne Macdisi, (S) Regionen  
Gun Johansson, (C) Älvkarleby  
Solweig Eklund, (S) Enköping  
Viktoria Söderling (S) Tierp

Utses att justera: Peter Book

Paragrafer: 50 - 62

Justeringens  
plats och tid:

2019-12-10

Underskrifter:

Mohamad Hassan

Peter Book

Kristina Ulfsdotter, sekreterare

#### ANSLAG/BEVIS

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag hos  
Samordningsförbundets medlemmar.

#### Organ:

Samordningsförbundet Uppsala län

#### Datum:

2019-12-10

#### Datum för

2019-12-11

#### anslags uppsättande:

Datum för anslags nedtagande:

2019-12-19

Sista dag för överklagande:

2019-12-18

#### Förvaringsplats för protokollet:

Samordningsförbundet Uppsala län, Storgatan 27.

Underskrift:

Kristina Ulfsdotter

Justerandes sign.

Utdragsbestyrkande

**Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse****§ 50****Val av justerare och justeringstid****Förbundsstyrelsen beslutar**

**att** utse Peter Book att jämte ordförande justera förbundsstyrelsens protokoll.

**att** fastställa justeringsdatum till 2019-12-10.

---

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## **Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse**

### **§ 51**

#### **Fastställande av föredragningslista**

#### **Beslut**

#### **Förbundsstyrelsen beslutar**

**att fastställa föredragningslistan.**

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande



**Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse****§ 52****Ekonomisk rapport per 2019-11-24****Förbundsstyrelsen beslutar**

att lägga informationen till handlingarna.

**Ärendet**

Kansliet informerar om beslutsutrymme för ytterligare insatser finansierade av förbundet, dels med utgångspunkt i beslut som redan är fattade av styrelsen, dels utifrån finansiella effekter av ärenden som går upp till beslut under styrelsemötet.

**Aktuellt beslutsutrymme**

I beslutsutrymmet ingår det ackumulerade överskottet från tidigare år.  
Det beräknade resultatet för år 2019 beräknas till -6 553 tkr  
vilket ger i ett beslutsutrymme på 2 197 tkr.

Det beräknade resultatet för år 2020 beräknas till 833 tkr, vilket ger ett beslutsutrymme på 3 030 tkr före nya ansökningar. I detta beslutsutrymme ingår då beslutsutrymmet från år 2019 på 2 197 tkr. Beslutsutrymmet efter föreslagna ansökningar år 2020 beräknas till 451 tkr.

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## **Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse**

### **§ 53**

#### **Delårsrapport 2019**

#### **Förbundsstyrelsen beslutar**

**att godkänna Samordningsförbundet Uppsala läns delårsrapport för första halvåret 2019.**

---

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## **Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse**

### **§ 54**

#### **Revisorernas granskning av delårsrapport**

##### **Förbundsstyrelsen beslutar**

**att lägga informationen om revisorernas utlåtande avseende delårsrapport 2019 till handlingarna.**

##### **Ärendet**

Förbundets revisorer har, biträdda av Ernst & Young AB som sakkunniga, granskat förbundets delårsrapport för perioden januari till juni 2019. KPMG, av staten utsedd revisor har granskat delårsrapporten.

##### **Revisorernas bedömning**

Revisorerna bedömer sammantaget att den av förbundet redovisade delårsrapporten ger en rättvisande bild av resultat och ställning per 2019-06-30 samt att den uppfyller kraven i den kommunala redovisningslagen vad avser innehåll och utformning.

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## **Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse**

### **§ 55**

#### **Ansökan Lokussamordnare, Lokus Uppsala**

#### **Förbundsstyrelsen beslutar**

**att** bevilja finansiellt stöd från förbundet enligt ansökan LOKUS-samordnare LOKUS Uppsala

**att** avsätta maximalt 360 000 kr som finansiering under perioden 2020-01-01 till 2020-12-31

**att** finansieringen av insatsen gäller under förutsättning att förbundet beviljas medel från medlemsorganisationerna framöver

**att** finansiering av insatsen gäller under förutsättning att insatsen följer aktuell ansökan, gällande lagstiftning och av förbundet antagna styrdokument

#### **Ärendet**

##### **Ansökan**

LOKUS Uppsala har sedan 1 januari 2018 haft stöd av en operativ resurs, LOKUS-samordnare, som bland annat bereder och håller samman LOKUS-gruppens arbete.

I ansökan framgår att det finns ett fortsatt behov av att få stöd av en operativ resurs, även under 2020.

##### **Bedömning**

Denna insats är en strukturövergripande insats med mål att underlätta parternas medverkan i LOKUS-gruppen genom operativt stöd i samverkansfrågor och administrationen kring detta.

I ansökan anges resultat och mätbara mål som ligger i linje med förbundets inriktning. Uppföljning och utvärdering kommer att ske löpande. Ansökan har diskuterats av parterna i LOKUS-gruppen och alla parter i lokusgruppen har ställt sig bakom ansökan.

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande



**Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse****§ 56****Ansökan, Implementering av rutin för flerpartsmöten****Förbundsstyrelsen beslutar**

**att** bevilja finansiellt stöd från förbundet enligt ansökan till insatsen ”Implementering av rutin för flerpartsmöten mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Uppsala och Uppsala kommun”

**att** avsätta maximalt 1 050 000 kr som finansiering under perioden 2020-01-01 till 2020-12-31

**att** finansieringen av insatsen gäller under förutsättning att förbundet beviljas medel från medlemsorganisationerna framöver

**att** finansiering av insatsen gäller under förutsättning att insatsen följer aktuell ansökan, gällande lagstiftning och av förbundet antagna styrdokument

**Ärendet**

Uppsala kommun, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Region Uppsala ansöker om medel för en insats med syfte att implementera och testa en gemensam rutin för flerpartsmöte. Rutinen går ut på att alla parter kan kalla till möten för individer som behöver samordnad arbetslivsinriktad rehabilitering

Denna ansökan avser ett implementeringsarbete under ett års tid där målet är att överenskommelsen och rutinen ska vara känd av både chefer och medarbetare i respektive organisation och att den används när så är lämpligt.

**Bedömning**

Denna insats, är av strukturövergripande karaktär och riktar sig således till en bred målgrupp som innefattar de som förbundet prioriterar.

I ansökan anges resultat och mätbara mål som ligger i linje med förbundets inriktning. Uppföljning och utvärdering kommer att ske löpande.

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

### § 57

#### Tilläggsansökan Jobbcentrum Enköping

#### Förbundsstyrelsen beslutar

**att** bevilja finansiellt stöd från förbundet enligt tilläggsansökan till insatsen Jobbcentrum Enköping

**att** avsätta maximalt 569 000 kr som finansiering under perioden 2020-01-01 till 2020-12-31

**att** finansieringen av insatsen gäller under förutsättning att förbundet beviljas medel från medlemsorganisationerna framöver

**att** finansiering av insatsen gäller under förutsättning att insatsen följer aktuell ansökan, gällande lagstiftning och av förbundet antagna styrdokument

#### Ärendet

Till pågående insats Jobbcentrum, som varit igång sedan 2018-02-01, ansöker Enköpings kommun och Arbetsförmedlingen gemensamt om fortsatt finansiering av en arbetsförmedlartjänst i insatsen.

Arbetsförmedlingen har själva finansierat två arbetsförmedlare i insatsen, men på grund av ändrade förutsättningar fanns ej längre möjlighet till detta. Insatsen ansåg att de fanns fortsatt behov av en arbetsförmedlartjänst i Jobbcentrum under 2019, varför tidigare tilläggsansökan gjordes. Den ansökan beviljades av Samordningsförbundet på styrelsemötet i mars 2019.

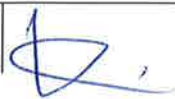
Styrgruppen anser nu att det finns ett fortsatt behov av en arbetsförmedlartjänst i insatsen och inkommer därför med denna tilläggsansökan. Under året har Arbetsförmedlingen genomgått en stor omställning och det lokala kontoret i Enköping har tappat många resurser och är nu helt stängt från 1 december. Behovet av att ha en arbetsförmedlare i insatsen under hela 2020 är dock fortsatt stort.

#### Bedömning

Bedömningen är att det gynnar insatsen om tjänsten får fortsätta finnas kvar under resterande insattid för Jobbcentrum Enköping för att fortsätta utveckla samverkan och samverkansmetoder mellan parterna.

Utifrån insatsens inriktning, målgruppens behov och angivna mål bedöms detta som en adekvat kostnad inom ramen för förbundets inriktning.

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande



## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

### § 58

#### Tilläggsansökan Håbo

#### Förbundsstyrelsen beslutar

**att** bevilja finansiellt stöd från förbundet enligt tilläggsansökan till insatsen Framsteget i Håbo

**att** avsätta maximalt 600 000 kr som finansiering under perioden 2020-01-01 till 2020-12-31

**att** finansieringen av insatsen gäller under förutsättning att förbundet beviljas medel från medlemsorganisationerna framöver

**att** finansiering av insatsen gäller under förutsättning att insatsen följer aktuell ansökan, gällande lagstiftning och av förbundet antagna styrdokument

#### Ärendet

Håbo kommun, Arbetsförmedlingen och Region Uppsala ansöker om medel till pågående insats, Framsteget i Håbo. Håbo kommun är insatsägare. Genom finansieringen ska en arbetskonsulent på 100 procent knytas till pågående insats. Bakgrunden till denna tilläggsansökan är att kommunen ser att andelen individer med försörjningsstöd ökar.

I ansökan beskrivs att Arbetsförmedlingens förändring gjort att det har blivit svårare för individer att få del av insatser från dem, likaså att Försäkringskassan beviljar färre personer aktivitetsersättning samt sjukpenning och sjukersättning. En standardiserad bedömningsmodell (FIA), som utvecklats av Socialstyrelsen kommer börja användas för att kartlägga förutsättningar för arbete. Insatsmålet är att använda och implementera denna modell samt att arbetskonsulenten jobbar med minst 15 individer årligen.

Försäkringskassan har valt att inte vara med som part i denna tilläggsansökan då det enligt dem inte ligger inom Försäkringskassans uppdrag och att deras roll i förhållande till denna insats är otydlig.

#### Bedömning

Insatsen Framsteget riktar sig i huvudsak mot individer och deltagare skrivs in i verksamheten och registreras på individnivå i SUS. Bedömningen är utifrån insatsens inriktning, målgruppens behov och angivna mål att detta är en adekvat kostnad inom ramen för förbundets inriktning.

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

### § 59

#### Risikanalys och Internkontrollplan 2020

#### Förbundsstyrelsen beslutar

att godkänna riskanalys år 2020

att anta internkontrollplan år 2020

#### Ärendet

Internkontroll är viktig för styrning och uppföljning av verksamheten. Den bidrar till en effektiv och säker verksamhet samt god ekonomisk hushållning. Syftet med internkontroll är att säkra en effektiv förvaltning. I arbetet med internkontroll tydliggörs risker och brister i verksamheten. Internkontroll är en del av verksamhetens systematiska kvalitets- och förbättringsarbete.

Den interna kontrollen handlar om att på rimlig nivå säkerställa:

- ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet,
- tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten,
- efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer, m.m.

Internkontroll består av:

- tydliggörande av processer,
- riskbedömning (riskanalys)
- kontrollaktiviteter (internkontrollplan)
- uppföljning och återrapportering.

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande





## **Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse**

### **§ 60**

#### **Verksamhetsplan och budget**

#### **Förbundsstyrelsen beslutar**

**att** med några smärre justeringar anta Verksamhetsplan och budget för år 2020.

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

### § 61

#### Deltagande vid arbetsutskott och styrelsemöten per telefon Förslag till beslut

#### Förbundsstyrelsen beslutar

att lägga informationen till handlingarna

#### Ärendet

En fråga om möjlighet att delta på distans har aktualiserats vid förbundets senaste arbetsutskott den 7 oktober. Två ledamöter fick möjlighet att delta på telefon.

Då frågan inte varit aktuell tidigare i förbundet finns anledning att se över vad som ska gälla i vårt förbund. Nationella rådet har tagit fram en rekommendation daterad 2018-02-12 vilken grundar sig på förbundsjuristen vid Sveriges kommuner och landsting. Bedömningen är att det inte är möjligt för en ledamot med stöd av Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser att delta på distans vid styrelsesammanträden.

#### Bedömning

Kansliets bedömning är att Nationella rådets rekommendation borde följas med hänvisning till SKLs jurist tolkning. Vidare anser kansliet att det är omöjligt att veta vilka övriga som är i rummet med den som deltar på telefon. Då våra möten, arbetsutskott och styrelse inte är öppna så finns vid distansdeltagande ingen möjlighet att säkerställa att bara de som ska delta hör vad som sägs på mötet och det finns även risk att detta påverkar dialogen på mötena. Ytterligare görs bedömningen att den fysiska närvaron påverkar ett mer aktivt deltagande positivt. Vid styrelsemöten finns dessutom ersättare utsedda. Styrelsen och i slutändan ordförande äger dock frågan att ta ställning i hur de vill hantera frågan, varför ett principiellt beslut bör tas om möjligheten att delta på distans ska finnas.

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande



## **Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse**

### **§ 62**

#### **Medlemssamråd**

Förbundsstyrelsen informeras om att medlemssamråd sker den 19 december 2019 på Clarion Gillet i Uppsala

#### **Mötet avslutas**

Styrelseordförande avslutar mötet.

---

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande



**BESLUT**  
2019-12-19

**Dnr: 201-9025-19**

## Ny ledamot/ersättare för ledamot i kommunfullmäktige

Länsstyrelsen utser ny ledamot/ersättare för ledamot i kommunfullmäktige från och med den 19 december 2019 till och med den 14 oktober 2022.

**Kommun:** Uppsala

**Parti:** Arbetarepartiet-Socialdemokraterna

**Ny ledamot:** Erik Dagnesjö

**Ny ersättare:** Bertil Brunn

**Avgången ledamot:** Peter Gustavsson

De som berörs av beslutet har markerats med en asterisk (\*) i följande sammanställning.

### Uppsala

#### Ledamot

Erik Pelling  
Caroline Hoffstedt  
Gustaf Lantz  
Eva Christiernin  
Erik Dagnesjö \*  
Asal Gohari  
Ulrik Wärnsberg  
Inga-Lill Sjöblom  
Klas-Herman Lundgren  
Agneta Gille  
Carl Lindberg  
Ylva Stadell  
Björn Wall  
Hilde Klasson  
Mattias Kristenson  
Loa Mothata  
Rafael Waters  
Elnaz Alizadeh  
Pavlos Cavelier Bizas  
Agneta Erikson  
Anders Grönvall

#### Ersättare

1. Maria Gauffin Röjestål  
2. Patrik Hedlund  
3. Monica Östman  
4. Staffan Yngve  
5. Dima Sarsour  
6. Bedo Kaplan  
7. Kia (Kristina) Solid  
8. Peder Granath  
9. Joakim Palestro  
10. Maria Patel  
11. Bertil Brunn \*

Bevis utfärdas för de som berörs av beslutet.

Den som vill överklaga detta beslut ska göra det skriftligen hos Valprövningsnämnden.

Skrivelsen ska ha kommit in till beslutsmyndigheten Länsstyrelsen, Bäverns gränd 17, 751 86 UPPSALA inom tio dagar efter dagen för detta beslut.



Gunilla Stener



Arne Åhman

Kopia till  
Kommun  
Ny ledamot  
Ny ersättare  
Parti

KOMMUNREVISIONEN  
Missivskrivelse

Datum:  
2019-12-13

Diarienummer:  
KRN-2019/52

Mottagare  
Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

## Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med klimatanpassning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att arbetet delvis är ändamålsenligt och effektivt. Kommunen har till stor del genomfört sina åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län.

När det gäller klimatanpassningsarbetet i enlighet med kommunens klimat- och miljöprogram finns dock flera brister. Vår bedömning är att klimatanpassning inte finns integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen och inte heller i samtliga relevanta program och planer. Vidare har uppföljning inte utvecklats på övergripande nivå och uppföljning av klimatanpassningsarbetet sker inte inom ramen för respektive verksamhet och deras verksamhetsplaner.

Resurser avsätts för planering, genomförande och drift av klimatanpassningsåtgärder inom ramarna för nämndernas ordinarie arbete med verksamhetsplanering och budget, men det finns inte någon samlad uppföljning av i vilken utsträckning så sker. Arbetet är förankrat som en del av det professionella omsorgsuppdraget i verksamheter med ansvar för barn, äldre och andra utsatta grupper, men hos nyckelgrupper i förvaltningar och bolag finns sannolikt behov av ytterligare kunskap och kompetens om klimatanpassning på en mer övergripande och strategisk nivå samt inom samhällsbyggnad. Det kan också finnas behov av riktade kommunikationsinsatser om klimatanpassning till kommuninvånare liksom externa aktörer.

För att i enlighet med kommunens miljö- och klimatprogram minska riskerna och lindra konsekvenserna av de klimatförändringar som redan sker och som kommer att fortsätta, bör kommunen sammanfattningsvis säkerställa att klimatanpassning de facto integreras i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen.

Kommunrevisorerna har vidare noterat att Svenska Miljöinstitutet IVL:s nästa rankning av arbetet med klimatanpassning i landets kommuner förväntas genomföras 2021. Där bedöms bland annat kriterier omfattande kommunens integrering av klimatanpassningsarbetet i befintliga processer och om kommunen följer upp och utvärderar sitt klimatanpassningsarbete. Mot denna bakgrund bör Uppsala kommun ta fram sin uppföljningsplan

för klimatanpassningsarbetet och göra en första uppföljning i enlighet med den under 2020.

Vi lämnar följande rekommendationer:

1. Att kommunstyrelsen säkerställer att klimatanpassning tas upp och konkretiseras dels i relevanta styrdokument som vägledning och stöd, dels i form av mål och indikatorer för berörda förvaltningar, bolag och enskilda projekt. Som ett led i detta arbete bör kommunala verksamheter och bolag med ansvar för samhällsbyggnad och miljöer såväl inom- som utomhus, liksom upphandling, analysera sitt ansvar i relation till pågående och förväntade climateffekter som grund för att identifiera konkreta mål och mått för styrning och uppföljning av sitt klimatanpassningsarbete.
2. Att den plan för systematisk uppföljning av klimatanpassningsarbetet som kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram så långt möjligt har fokus på vilka resultat och effekter som klimatanpassningsarbetet ska leda till, samt att även uppföljning av resurser omfattas av planen.
3. Att kommunstyrelsen tar fram planen för uppföljning av klimatanpassningsarbetet senast 30 juni 2020 och genomför en första uppföljning senast 31 december 2020.
4. Att kommunstyrelsen som grund för eventuella insatser undersöker behovet av kommunövergripande samordning, kunskapsspridning och kompetensutveckling om klimatanpassning hos nyckelgrupper inom berörda förvaltningar och bolag.
5. Att kommunstyrelsen och nämnderna uppdaterar sin identifiering av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade mot dem, invånarna i övrigt och lokala aktörer. Fokus bör vara för dem relevanta risker med ett förändrat klimat samt behov av åtgärder för att förebygga och möta dessa risker.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2020-03-11 till [kommunrevisionen@ uppsala.se](mailto:kommunrevisionen@ uppsala.se) och till det sakkunniga biträdet, [anders.petersson@kpmg.se](mailto:anders.petersson@kpmg.se).

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande





# Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-12-13

Antal sidor 22

Antal bilagor 1



**KPMG AB**

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

2019-12-13

**Innehållsförteckning**

|     |                                                                                                                           |    |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Sammanfattning                                                                                                            | 2  |
| 2   | Inledning/bakgrund                                                                                                        | 3  |
| 2.1 | Syfte och revisionsfrågor                                                                                                 | 3  |
| 2.2 | Avgränsning                                                                                                               | 4  |
| 2.3 | Revisionskriterier                                                                                                        | 4  |
| 2.4 | Ansvarig nämnd/styrelse                                                                                                   | 4  |
| 2.5 | Projektorganisation                                                                                                       | 4  |
| 2.6 | Metod och utgångspunkter                                                                                                  | 5  |
| 3   | Resultat av granskningen                                                                                                  | 6  |
| 3.1 | Klimatanpassning i gällande lagstiftning                                                                                  | 6  |
| 3.2 | Genomförande av Uppsala kommuns åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län | 6  |
| 3.3 | Integrering av klimatanpassning i kommunens verksamheter                                                                  | 9  |
| 3.4 | Integrering av klimatanpassning i kommunens program och planer                                                            | 11 |
| 3.5 | Uppföljning av klimatanpassningsarbetet inom kommunens verksamheter                                                       | 13 |
| 3.6 | Övergripande uppföljning                                                                                                  | 14 |
| 3.7 | Avsättning av resurser för planering, genomförande och drift av åtgärder                                                  | 14 |
| 3.8 | Förankring av arbetet inom organisationen                                                                                 | 15 |
| 3.9 | Utveckling av information till externa aktörer för ökad delaktighet i klimatanpassningsarbetet                            | 16 |
| 4   | Svar på revisionsfrågorna                                                                                                 | 16 |
| 5   | Sammanfattande bedömning och rekommendationer                                                                             | 18 |
|     | Bilaga 1 Metod och utgångspunkter                                                                                         | 20 |

## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med klimatanpassning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. Syftet har varit att bedöma om Uppsala kommuns arbete med klimatanpassning är ändamålsenligt och effektivt.

Vår bedömning är att arbetet delvis är ändamålsenligt och effektivt. Kommunen har till stor del genomfört sina åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län. När det gäller klimatanpassningsarbetet i enlighet med kommunens klimat- och miljöprogram finns flera brister. Vi bedömer att klimatanpassning inte finns integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen och inte heller i samtliga relevanta program och planer. Vidare har uppföljning inte utvecklats på övergripande nivå och uppföljning av klimatanpassningsarbetet sker inte inom ramen för respektive verksamhet och deras verksamhetsplaner. Resurser avsätts för planering, genomförande och drift av klimatanpassningsåtgärder inom ramarna för nämndernas ordinarie arbete med verksamhetsplanering och budget, men det finns inte någon samlad uppföljning av i vilken utsträckning så sker. Arbetet är förankrat som en del av det professionella uppdraget i verksamheter med ansvar för barn, äldre och andra utsatta grupper, men hos nyckelgrupper i förvaltningar och bolag finns eventuellt behov av ytterligare kunskap och kompetens om klimatanpassning på en mer övergripande och strategisk nivå samt inom samhällsbyggnad.

Mot denna bakgrund, rekommenderar vi att:

- kommunstyrelsen säkerställer att klimatanpassning tas upp och konkretiseras dels i relevanta styrdokument som vägledning och stöd, dels i form av mål och indikatorer för berörda förvaltningar, bolag och enskilda projekt. Som ett led i detta arbete bör kommunala verksamheter och bolag med ansvar för samhällsbyggnad och miljöer såväl inom- som utomhus, liksom upphandling, analysera sitt ansvar i relation till pågående och förväntade klimateffekter som grund för att identifiera konkreta mål och mått för styrning och uppföljning av sitt klimatanpassningsarbete.
- den plan för systematisk uppföljning av klimatanpassningsarbetet som kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram så långt möjligt har fokus på vilka resultat och effekter som klimatanpassningsarbetet ska leda till, samt att även uppföljning av resurser omfattas av planen.
- kommunstyrelsen som grund för eventuella insatser undersöker behovet av kommunövergripande samordning, kunskapsspridning och kompetensutveckling om klimatanpassning hos nyckelgrupper inom berörda förvaltningar och bolag.
- Kommunstyrelsen och nämnderna uppdaterar sin identifiering av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade mot dem, invånarna i övrigt och lokala aktörer. Fokus bör vara för dem relevanta risker med ett förändrat klimat samt behov av åtgärder för att förebygga och möta dessa risker.



## 2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med klimatanpassning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

FN:s klimatpanel visar på vikten av att begränsa farlig mänsklig påverkan på klimatet. Målet är att begränsa höjningen av medeltemperaturen på jorden till maximalt 2 grader. Oavsett de åtgärder som vidtas, så kommer temperaturen dock fortsätta stiga. Som ett exempel steg medeltemperaturen i Uppsala län med en halv grad och temperaturen väntas fortsätta öka. Hur stora effekterna blir av klimatiförändringarna beror både på omfattningen och samhällets förmåga att anpassa sig till dessa förändringar. Utöver att minska klimatpåverkan, behöver vi därmed arbeta för att minska vår sårbarhet genom att hantera och anpassa samhället till de konsekvenser som de pågående och kommande klimatiförändringarna ger upphov till.

Kommunerna har en central roll när det gäller klimatanpassningen i Sverige. 2018 beslutade regeringen om en ny strategi som bl.a. innebär att ett förtydligande av kommunernas ansvar förts in i plan- och bygglagen med skärpta krav på att alla kommuner ska göra egna riskbedömningar av klimatrelaterade skador i den byggda miljön. Bedömningen ska ingå i översiktsplanerna. Kommunerna ska också ange på vilket sätt skadorna kan undvikas eller minska. Det innebär att klimatanpassningsarbetet förankras i befintliga processer i kommunen vilket ger bättre förutsättningar för ett långsiktigt och strategiskt klimatanpassningsarbete.

IVL Svenska Miljöinstitutet har sedan 2015 vartannat år genomfört en enkätundersökning för att kartlägga hur Sveriges kommuner arbetar med klimatanpassning. Resultatet från undersökningen har legat till grund för en rankning och jämförelse av kommunernas arbete. I 2017 års rankning placerade sig Uppsala kommun på första plats med maximal poäng i bedömningen. Då bedömde IVL att resultatet speglar ett långsiktigt och systematiskt arbete, som är integrerat i kommunens olika verksamheter och som bedrivs i gott samarbete med länsstyrelsen. 2019 års rankning presenterades i juni och även då fick Uppsala maximal poäng och placerade sig på första plats.

Som grund för arbetet med klimatanpassning i Uppsala finns bland annat en regional handlingsplan och kommunens miljö- och klimatprogram 2014-2023. Den regionala handlingsplanen innehåller ett antal åtgärder som länets kommuner ansvarar för, på egen hand eller tillsammans med andra aktörer. Kommunens miljö- och klimatprogram bygger på att klimatanpassning ska integreras i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen, samt relevanta program och planer. Uppföljning ska ske inom ramen för respektive verksamhet och verksamhetsplaner, medan uppföljningen på övergripande nivå ska utvecklas under programperioden.

Mot denna bakgrund anser revisorerna i Uppsala kommun att en bedömning bör göras av kommunens arbete med att integrera och följa upp arbetet med klimatanpassning i kommunens verksamheter.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Uppsala kommuns arbete med klimatanpassning är ändamålsenligt och effektivt.

**KPMG AB**

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

2019-12-13

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- I vilken utsträckning har Uppsala kommun genomfört sina åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län?
- Finns klimatanpassning integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen?
- Finns klimatanpassning integrerat i samtliga relevanta program och planer?
- Sker uppföljning av klimatanpassningsarbetet inom ramen för respektive verksamhet och även utifrån dess verksamhetsplan?
- Har uppföljning utvecklats på den övergripande nivån?
- På vilket sätt och i vilken utsträckning avsätts resurser för planering respektive genomförande av åtgärder och drift av dessa?
- Hur har arbetet förankrats inom organisationen, bl.a. genom kunskapsspridning och kompetensutveckling?
- Har information utvecklats till företag, organisationer och andra aktörer i Uppsala i syfte att ge fler aktörer möjlighet att bidra till klimatanpassningsarbetet, t ex genom ekosystemtjänster?

## **2.2 Avgränsning**

Granskningen omfattar kommunens nuvarande och tidigare klimatanpassningsarbete.

## **2.3 Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

Revisionskriterierna för denna granskning har varit:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Plan- och bygglagen
- Uppsala kommuns Mål och budget 2019–21
- Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023
- Regional handlingsplan för klimatanpassning i Uppsala län
- Vedertagen praxis för klimatanpassning

## **2.4 Ansvarig nämnd/styrelse**

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och övriga nämnder.

## **2.5 Projektorganisation**

Granskningen har utförts av Anna Giotas-Sandquist, verksamhetsrevisor. Rapporten har kvalitetsgranskats av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor och ansvarig för KPMG:s verksamhetsrevision i Uppsala kommun.



**KPMG AB**

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

2019-12-13

## **2.6 Metod och utgångspunkter**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner. Samtliga som intervjuats eller besvarat skriftliga frågor har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.



### 3 Resultat av granskningen

Nedan redovisas resultatet av granskningen med utgångspunkt från revisionsfrågorna. Primära källor har varit den kartläggning med nulägesanalys av Uppsala kommuns klimatanpassningsarbete som genomfördes 2017 samt intervjuer.

Som bakgrund följer först en kort sammanfattning av kommunernas ansvar för klimatanpassning enligt gällande lagstiftning.

#### 3.1 Klimatanpassning i gällande lagstiftning

Kommunernas ansvar för klimatanpassning regleras i plan- och bygglagen (PBL) och plan- och byggförordningen (PBF), som den 1 augusti 2018 ändrades med syfte att förbättra beredskapen i kommunerna för klimatförändringen.

Den ena ändringen i PBL innebär krav på kommunerna att i översiktsplanen ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Redan innan lagändringen skulle kommunerna ta hänsyn till riskfaktorer i översiktsplanen vid lokalisering av ny bebyggelse. Det fanns också även tidigare en skyldighet att beakta konsekvenser av översiktsplanen. Efter lagändringen har det blivit tydligare att kommunen ska bedöma och värdera risken för skador på den byggda miljön p.g.a. klimatförändringar. Kommunerna blir också skyldiga att arbeta strategiskt med hur riskerna kan minska eller upphöra.

Den andra ändringen i PBL innebär att kommunen i en detaljplan får bestämma att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet och som inte vidtas för att anlägga en gata, väg eller järnväg som är förenlig med detaljplanen. Bakgrunden är att klimatförändringarna förväntas leda till ökade nederbörds mängder. Ökad nederbörd innebär en ökad risk för till exempel översvämningar som kan orsaka skador på den byggda miljön. Det är därför viktigt att skapa goda förutsättningar för att ta hand om dagvatten. Samtidigt pågår en förtätning att städerna som försvårar hanteringen av dagvatten. Det medför att grönområden ersätts av hårdgjorda ytor. Det finns också en trend att till exempel gräsmattor i villatomter hårdläggs för att bli underhållsfria.

#### 3.2 Genomförande av Uppsala kommuns åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län

Länsstyrelsen i Uppsala tog 2014 fram en regional handlingsplan för klimatanpassning i länet. Den reviderades 2016 och ska följas upp på nytt 2020 som grund för omarbete av den regionala handlingsplanen. Den nuvarande handlingsplanen innehåller bl.a. en åtgärds katalog med arbetsmål samt åtgärder inom planens sex fokusområden. Den regionala handlingsplanen är inte antagen av kommunerna och det finns därmed inga formella kommunala åtaganden. Eftersom den är generell till sin karaktär behöver heller inte varje enskild kommun beröras av varje åtgärd. Uppsala kommun har dock haft den regionala handlingsplanen som en av sina utgångspunkter och nedan följer en genomgång av hur kommunen arbetat med genomförandet av de åtgärder som primärt

**KPMG AB**

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

2019-12-13

rör länets kommuner. Den bygger på kommunens rapport "Klimatförändringar i Uppsala kommun" från 2017, samt de genomförda intervjuerna.

### **3.2.1 Övergripande åtgärder**

Nedan följer en genomgång av hur Uppsala kommun arbetat med de övergripande åtgärderna i den regionala handlingsplanen.

#### **3.2.1.1 Bättre förvaltnings- och bolagsövergripande samverkan för klimatanpassningsfrågor**

I uppföljningen av kommunens genomförande av den regionala handlingsplanen 2017 angavs att kommunledningskontoret samlat en grupp representanter från stadsbyggnadsförvaltningen och Uppsala Vatten för en första nulägesanalys samt att kommunens interna samverkan sannolikt skulle bli bredare efter kommunfullmäktigebeslut om klimatanpassningsprogram. Så har inte skett utan gruppen för förvaltnings- och bolagsövergripande samverkan har efter det varit vilande. Enligt intervjuerna har det inte funnits utrymme att prioritera arbetet med att förbättra den förvaltnings- och bolagsöverskridande samverkan kring klimatanpassning.

#### **3.2.1.2 Kunskapsinsats riktad mot invånarna angående förväntade risker i ett förändrat klimat och möjliga åtgärder för att minska dessa**

Uppsala kommun samverkade med länsstyrelsen i en gemensam insats 2017 och har viss basinformation på Uppsala kommuns webbsida. Vidare har kommunen tidigare informerat anhängiga och äldreboenden om vad som gäller vid värmebölja.

Enligt intervjuerna har fokus när det gäller allmän kommunikation kring klimatfrågor främst legat på minskade klimatutsläpp och inte på klimatanpassning. Kommunledningskontoret har inte måttat med att gå ut med generell information och bedömer också att det är mer effektivt att nå ut genom att ta upp frågorna i ordinarie sammanhang. Ett exempel är att lyfta klimatanpassning för att möta risker på landsbygden i det ordinarie arbetet med landsbygdsutveckling. Det innebär också att respektive förvaltning och bolag ansvarar för kommunikationen riktad till olika målgrupper såsom äldre eller fastighetsägare. Det saknas dock uppföljning av i vilken mån det sker.

#### **3.2.1.3 Integrering av klimatanpassningsfrågorna i Risk- och sårbarhetsprocessen**

I den handlingsplan som kommunen tog fram till Risk- och sårbarhetsanalysen 2016 lyftes klimatanpassning som ett viktigt kompetensområde för att nå de mål som rör extraordinära händelser, främst kopplat till översvämning, skyfall och höga temperaturer. Kommunens uppdaterade risk- och sårbarhetsanalys är i sin helhet sekretessbelagd (OSL 18 kap 13§), men enligt ansvarig tjänsteperson lyfts inte klimatanpassning specifikt utan berörs i de delar som rör väderrelaterade händelser. Vidare finns en skrivning i kommunens program för krisberedskap om att "utveckla och stärka kommunens beredskap kring extremväder".

#### **3.2.1.4 Identifiering av riskgrupper kopplat till värmeböljor i länet**

Kommunen nämner riskgrupper i en underlagsrapport till översiktsplanen 2016 med mer grönska som generell åtgärd, samt att miljöförvaltningen kontrollerar temperatur



hos riskgrupper som ett led i sin tillsyn, främst inom vård och omsorg, såsom äldreboenden. I övrigt bedömde kommunen 2017 att denna fråga inte var så akut att mer behövde göras", vilket enligt intervjuerna innebar att arbetet fortlöper och att det då inte behövde prioriteras ytterligare. Denna bedömning gäller enligt intervjuerna också fortsatt, samtidigt som värmeböljor och lokala värmeöar lyfts fram som ett fokusområde i kommunens miljö- och klimatprogram.

### **3.2.2 Åtgärder inom samhällsbyggnad**

Nedan följer en genomgång av hur Uppsala kommun arbetat med de åtgärder som rör samhällsbyggnad i den regionala handlingsplanen.

#### **3.2.2.1 *Inventering av samhällsviktiga funktioner i tätorter som ligger i riskzonen för förändrade flöden i åar och vattendrag vid ett förändrat klimat***

En sådan inventering återfinns i kommunens Risk- och sårbarhetsanalys för extraordinära händelser från 2015. I arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen 2019 har, enligt kommunens beredskapssamordnare, samhällsviktig verksamhet identifierats utifrån ett brett perspektiv. Inventeringen är därmed inte gjord utifrån en specifik händelse, som exempelvis översvämningsrisker, utan utgår från vilken verksamhet som bedrivs. Det innebär att en sådan inventering som avses i den regionala handlingsplanen inte har gjorts i risk- och sårbarhetsanalysen 2019. Sedan risk- och sårbarhetsanalysen 2015 pågår dock arbete med förebyggande åtgärder kopplade till riskerna runt Fyrisån. Målet är att minska sannolikheten för och konsekvenserna av ett kraftigt flöde i Fyrisån, bland annat för samhällsviktiga funktioner.

#### **3.2.2.2 *Vid framtagande av VA-planer och dagvattenplaner förorda mångfunktionella ytor och öppna dagvattenlösningar, där så är möjligt***

I kommunens rapport från 2017 framgår att kommunen har avfallsprogram, dagvattenprogram och vattenprogram med tillhörande handlingsplaner, där detta lyfts. Enligt intervjuerna finns det nu en ännu större medvetenhet om klimatanpassningsfrågorna inom stadsbyggnadsförvaltningen och bedömningen är därmed att mångfunktionella ytor och öppna dagvattenlösningar så långt möjligt förordas.

### **3.2.3 Åtgärder kopplat till vatten**

Nedan följer en genomgång av hur Uppsala kommun arbetat med de åtgärder som rör vatten i den regionala handlingsplanen.

#### **3.2.3.1 *Översyn av befintliga vattenskyddsområden, bl.a. omfattande undersökning av om skydden är tillräckliga för att säkra vattenresurserna i ett framtida klimat***

I översikten från 2017 anges att Uppsala vatten ska fördjupa detta arbete inom ramen för den strategiska vattenförsörjningsplanen. Så har också skett.

Uppsala Vatten har enligt sitt ägardirektiv ett övergripande ansvar för kommunens vattenplanering och har arbetat fram en ny strategisk vattenförsörjningsplan, där inriktningen presenterades för och beslutades av bolagets styrelse i slutet av 2018. I arbetet har risker för kommunens vattenförsörjning på grund av klimatförändringar varit en viktig utgångspunkt.



### **3.2.3.2 I planeringsprocessen ha med tekniska frågor kring dagvatten från start**

I översikten från 2017 framgår att detta är fastställt i kommunens dagvattenstrategi, men att problemet är att säkerställa att det finns med genom hela planeringsprocessen.

Enligt intervju med chefen för strategisk planering på stadsbyggnadsförvaltningen finns dagvattenfrågan med i hela planeringsprocessen vid nybyggnation. Däremot finns svårigheter kopplat till ansvaret för att genomföra åtgärder i den befintliga staden. Efter- som det historiskt inte funnits lika långtgående krav kring dagvatten kan åtgärder bli mycket kostsamma för nuvarande fastighetsägare och därmed leda till svåra frågor att hantera.

### **3.2.3.3 Utifrån framtagna skyfallskartor genomföra en studie om vilka områden som kan låtas svämma över för att skydda andra mer skyddsvärda områden**

Enligt kommunens rapport från 2017 pågick en fördjupad studie samt att Uppsala Vatten hösten 2017 startade ett projekt inom området. För närvarande pågår framtagande av en skyfallsplan, där kommunens säkerhetschef är projektägare och Uppsala Vatten projektleder uppdraget.

### **3.2.4 Åtgärder kopplat till naturmiljö**

Den regionala handlingsplanen slår fast att kommunens naturvårdsprogram ska beaktas vid genomförande av klimatanpassningsåtgärder i kommunen, vilket enligt kommunens rapport från 2017 och de genomförda intervjuerna också görs.

### **3.2.5 Kommentar**

Kommunen gjorde 2017 en uppföljning av genomförandet av den regionala handlingsplanen. I den gjorde kommunen bedömningen att merparten av åtgärderna var genomförda och att övriga var påbörjade. Sedan dess har kommunen inte gjort någon samlad uppföljning av arbetet utifrån handlingsplanen.

Vår bedömning är att kommunen i stort genomfört de åtgärder i den regionala handlingsplanen som särskilt riktar sig till kommuner, med undantag för förbättring av den förvaltnings- och bolagsöverskridande samverkan kring klimatanpassning. Det finns också anledning att uppdatera identifieringen av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade mot dem, invånarna i övrigt och lokala aktörer. Vidare är det viktigt att säkerställa att kommunens risk- och sårbarhetsarbete tar tillräcklig hänsyn till risker med anledning av ett förändrat klimat.

## **3.3 Integrering av klimatanpassning i kommunens verksamheter**

Kommunfullmäktige beslutade i maj 2018 att lägga till ett avsnitt med syfte och förhållningssätt för arbetet med klimatanpassning i kommunens miljö- och klimatprogram. Därmed ska klimatanpassning integreras i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen. En genomsökning av 2019 års verksamhetsplaner för några nämnder, visar att bara kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden, samt miljö- och hälsoskyddsnämnden alls tar upp klimatanpassning. Som exempel tar inte äldre- och omsorgsnämnden, utbildningsnämnden, socialnämnden och plan- och byggnadsnämnden upp klimatanpassning i sina verksamhetsplaner. Det bekräftas av den årliga uppföljning av program och andra styrdokument som gjorts i kommunen för 2019, där



**KPMG AB**

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

2019-12-13

inte någon nämnd har någon aktivitet kopplad till klimatanpassning. Samtidigt visar intervjuerna med förvaltningsföreträdare att konkreta åtgärder har genomförts och finansierats inom ramen för den löpande verksamheten utan att det synliggjorts som särskilda aktiviteter eller budgetposter.

Kommunens underlagsrapport från 2017 som ska ligga till grund för intern samordning och utveckling av kommunens klimatanpassningsarbete utgår i enlighet med miljö- och klimatprogrammet från att kommunen ska arbeta integrerat med planering, genomförande och uppföljning av klimatanpassning i ordinarie verksamhetsstruktur. Som redan nämnts finns inte någon förvaltnings- och bolagsövergripande samordnande grupp för arbetet, utan klimatstrategen på kommunledningskontoret ansvarar övergripande för klimatanpassningsfrågor i ett helhetsperspektiv med klimatfrågan.

Enligt kommunens klimatstrateg är det svårt att veta om denna ansvarsfördelning är tillräckligt tydlig i kommunen. För de mest berörda finns sannolikt en tillräcklig medvetenhet om klimatanpassning då det är en del av deras ordinarie roller, medan ansvaret inom andra verksamheter kan vara mer otydligt. Detta bekräftas av intervjuerna med förvaltningsföreträdare. Inom grundskole- respektive omsorgsförvaltningarna handlar det konkreta klimatanpassningsarbetet framför allt om att säkerställa grunduppdraget i form av god omsorg om barn och brukare, till exempel i samband med värmebölja eller annan klimatrelaterad kris. På stadsbyggnadsförvaltningen ingår klimatanpassning som en del i dess olika avdelningars ordinarie arbete i enlighet med den ansvarsfördelning som beskrivs i kommunens underlagsrapport från 2017.

Samtidigt finns det på flera förvaltningar en osäkerhet kring vad klimatanpassning är och innefattar. Bland annat hänvisar omsorgs- respektive utbildningsförvaltningen vid frågor om klimatanpassning till åtgärder för att minska klimatpåverkan och annat miljöarbete.

Enligt kommunens klimatstrateg kan det finnas anledning att förtydliga relevanta styrdokument när det gäller klimatanpassning. Hittills har arbetet haft stort fokus på kommunledningskontoret, stadsbyggnadsförvaltningen och Uppsala vatten, men nästa steg kan vara att mer systematiskt titta på behoven inom bl.a. äldre-, omsorgs- och utbildningsförvaltningarna. För att göra det kan det enligt klimatstrategen finnas behov av övergripande stöd byggt på ett arbetssätt liknande det som använts med andra tvärfrågor i kommunen såsom jämställdhet och kvalitet.

### **3.3.1 Kommentar**

Ett förändrat klimat påverkar många av kommunens verksamheter och bolag, från vatten- och avloppsverksamheten, gatu- och parkförvaltning till exempelvis äldreboenden och förskolor. Kommunala fastighetsbolag behöver planera byggnader, inomhusmiljöer och utomhusmiljöer med hänsyn till pågående och förväntade klimatförändringar inom kommunen. Kommunen behöver också vid upphandling säkerställa att planering av byggnader, inomhusmiljöer och utomhusmiljöer tar hänsyn till pågående och förväntade klimatförändringar inom kommunen. Vidare behöver de verksamheter som har direktkontakt med invånare, och då särskilt med sårbara grupper, rutiner för att kunna förhålla sig till pågående och förväntade klimatförändringar inom kommunen.

Granskningen visar att klimatanpassning i mycket begränsad omfattning tas upp i nämndernas och verksamheternas ordinarie styrning och uppföljning. I den bemär-



kelsen finns klimatanpassning inte integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen. Samtidigt visar granskningen att åtgärder genomförs och finansieras inom ramen för den löpande verksamheten i olika förvaltningar utan att det synliggörs som särskilda aktiviteter eller budgetposter. I vilken utsträckning så sker och om det görs inom kommunens samtliga verksamheter där det är relevant, saknas dock underlag för att bedöma. Mot denna bakgrund rekommenderar vi att respektive nämnd tydliggör vad som ska uppnås i klimatanpassningsarbetet genom konkreta mål för berörda verksamheter.

### 3.4 Integrering av klimatanpassning i kommunens program och planer

Klimatanpassning ska enligt kommunens Miljö- och klimatprogram också integreras i relevanta planer och program. I programmet sägs att inriktningen för klimatanpassning är tydliggjord i Översiktsplan 2016 och att det bland annat återspeglas i markanvändningskartan. Vidare sägs att i *"kommunens vattenprogram, naturvårdsprogram, dagvattenprogram, parkplan, arkitekturpolicy och innerstadsstrategi finns mål, åtgärder och förhållningssätt som delvis har inriktning på eller samspelar med klimatanpassning."* I 2017 års rapport om klimatförändringar i Uppsala kommun finns exempel på skrivelser som kan ge effekt på klimatanpassningsarbetet, men också behov av förtydliganden. Enligt chefen för strategisk planering på stadsbyggnadsförvaltningen sker det också utifrån en stor medvetenhet om klimatanpassningsfrågan alltefter som dessa dokument revideras.

I granskningen har en genomsökning gjorts av några olika planer och program som antagits efter 2014. Den visar att vissa av dem kort tar upp frågor kopplat till klimatanpassning, medan andra inte gör det. Nedan följer några exempel:

- Kommunens handlingsplan för trygghet och säkerhet har följande mål *"Säkerhet grundläggs i samhällsplaneringsskedet. Riskhänsyn är ett naturligt inslag i samhällsplaneringen av såväl stad som landsbygd. Särskild hänsyn tas till ökade risker som klimatförändringar medför."* Ett exempel på åtgärd kopplat till målet är att *"rutiner upprättas så att risken för höga flöden i Fyrisån beaktas vid all planering och byggande"*.
- Kommunens fördjupade översiktsplan för Södra staden, tar i avsnittet om vattenmiljö upp behovet av att *"ta höjd för framtida klimatförhållanden i placering och höjdsättning av vägar och byggnader"*.
- Planprogrammet för Södra Åstråket tar upp risken för översvämningar p.g.a. ett nederbördsrikare klimat i framtiden, men nämner inte klimatanpassningsåtgärder specifikt.
- Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun tar upp att underlagen för markanvisningsförfaranden i kommunen innehåller projektspecifika villkor avseende exempelvis byggnation, gestaltning, grönytekvaliteter, hållbar mobilitet, yt- och grundvattenskydd, men det finns inga övergripande skrivningar om klimatanpassning.

Andra exempel på styrdokument som inte tar upp frågor relaterade till klimatanpassning är *strukturprogram för Librobäck* (Librobäck - Börje Tull – Fyrishov), *Planprogram*



**KPMG AB**

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

2019-12-13

*för Gottsundaområdet, samt Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2019 till och med 2021 med utblick mot 2030.*

Att ordet klimatanpassning inte finns med i styrdokument behöver inte betyda att hänsyn inte tagits till frågan eller att styrdokumentet inte bidrar till klimatanpassning. Ett exempel från intervjuerna är kommunens naturvårdsprogram, där inriktningen i sin helhet bidrar till att stärka klimatanpassningsförmågan utan att det alltid benämns som klimatanpassningsåtgärder. Samtidigt menar kommunens klimatstrateg att klimatanpassning åtminstone bör nämnas i portalparagrafer och motsvarande i alla styrdokument där det är relevant.

Av intervjuerna framkommer att kommunen i underlagsrapporten från 2017 begränsade genomgången till övergripande generella styrdokument och inte gick vidare till mer detaljerade styrdokument som de som nämns ovan. Kommunens klimatstrateg menar dock att det sannolikt borde tas upp i dessa, till exempel i *Bostads- och lokalförsörjningsplanen för vård och omsorg av äldre*.

Också chefen för strategisk planering på stadsbyggnadsförvaltningen menar att det behövs tydligare vägledning om klimatanpassning i olika styrdokument, bland annat inom samhällsplanering och samhällsbyggnad. Det behövs även tydligare styrning som ger mer specifik vägledning om klimatanpassning i enskilda projekt. Som grund för det krävs gedigna analyser som också mål och uppföljning kan baseras på.

*"Vi skulle behöva analysera och skriva fram scenarios för att se var vi har de stora riskerna, för att kunna börja styra olika slags projekt som t.ex. direktiv för strukturprogram motsvarande Librobäck. Idag finns klimatanpassning som en av 500 styrsignaler som går till alla projekt, men vi skulle behöva bli mer specifika för olika områden, program och projekt, t.ex. 'I området Librobäck behöver vi ur ett klimatanpassningsperspektiv särskilt arbeta med...' När styrdokument bara tar upp klimatanpassning i största allmänhet blir det svårt för medarbetarna att veta vad de ska ha fokus på.*

*Om vi ger mer specifika styrsignaler, blir det också enklare att följa upp: 'Nu kan vi ta hand om så här stora volymer av dagvatten i detta område' eller 'nu har temperaturen vid värmeböljor sjunkit med så här mycket i området X'."*

Inom omsorgsförvaltningen tas klimatanpassning bland annat upp i dess *ledningsplan inför och vid allvarig störning* med tillhörande beredskapsplaner och rutiner till exempel vid värmeböljor och översvämningar. Det har bland annat resulterat i inköp av kylaggregat som kan placeras ut på verksamheter vid värmebölja. Vidare beskrivs i *Funktionsprogram, bostad med särskild service* vilka egenskaper som dessa bostäder ska ha för att vara funktionella och hållbara, såsom krav på värme, kyla och vatten. Motsvarande styrning och åtgärder finns även inom utbildningsförvaltning.

### **3.4.1 Kommentar**

Som konstaterats ovan påverkar ett förändrat klimat många av kommunens verksamheter. Några av de granskade programmen och planerna nämner klimatrelaterade risker, men inget av dem adresserar specifikt sådana risker och behovet av klimatanpassningsåtgärder för att möta dem. Vi bedömer därmed att det finns behov av att säkerställa att klimatanpassning tas upp och konkretiseras dels i relevanta styrdokument som vägledning och stöd, dels i form av mål och indikatorer för berörda förvaltningar, bolag och enskilda projekt.

### 3.5 Uppföljning av klimatanpassningsarbetet inom kommunens verksamheter

I enlighet med Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023, ska uppföljning av klimatanpassningsarbetet ske inom ramen för respektive verksamhet och verksamhetsplaner.

En genomsökning av 2018 års årsredovisningar för gatu- och samhällsmiljönämnden, omsorgsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, utbildningsnämndens och äldre- nämndens visar att ingen av dem tog upp klimatanpassning. Då bara tre av de granskade nämnderna nämner klimatanpassning i sina verksamhetsplaner för 2019, kommer sannolikt inte heller årsredovisningarna för 2019 att ta upp klimatanpassningsåtgärder i någon större utsträckning. Det tyder på att uppföljningen av klimatanpassningsarbetet inom ramen för respektive verksamhet och verksamhetsplaner har brister.

Det bekräftas av kommunens klimatstrateg och de intervjuade förvaltningsföreträdarna. Klimatstrategen uttrycker att *"den svaga punkten i kommunens klimatanpassningsarbete generellt är uppföljning"* och ingen av de förvaltningar som omfattats av intervjuerna har mål eller indikatorer för styrning och uppföljning för klimatanpassning i sina verksamhetsplaner på verksamhetsnivå. Inom omsorgs- och utbildningsförvaltningen genomförs både förebyggande åtgärder som att bygga soltak på förskolegårdar och åtgärder för att säkerställa omsorgen om barn och brukare i den löpande verksamheten, men det finns ingen samlad uppföljning av arbetet.

Som tagits upp i avsnitt 3.4 framgår det däremot av granskningen att det inom samhällsbyggnad skulle vara både möjligt och önskvärt att ta fram mål och mått för att följa resultat och effekter rörande klimatanpassning. Exempel är indikatorer för klimatanpassning omfattande såväl den byggda staden som den byggda landsbygden, vilket skulle kunna införas som grund för styrning och uppföljning bland annat av nybyggnadsprojekt. Det kan sannolikt finnas behov av motsvarande styrning och uppföljning inom fler förvaltningar och bolag.

#### 3.5.1 Kommentar

Som tidigare konstaterats tas klimatanpassning inte upp i de granskade förvaltningarnas verksamhetsplaner. Det är därmed inte förvånande att arbetet inte följs upp inom ramen för respektive verksamhet.

När det gäller klimatanpassning inom verksamheter där åtgärderna främst handlar om att säkerställa omsorgen om brukare som en del av det grundläggande uppdraget, är vår bedömning att det inte finns något generellt behov av särskilda klimatanpassningsmål och indikatorer för att styra och följa upp arbetet.

Däremot rekommenderar vi att kommunala verksamheter och bolag med ansvar för samhällsbyggnad och miljöer såväl inom- som utomhus, liksom upphandling, gör en analys av sitt ansvar i relation till pågående och förväntade klimateffekter som grund för att identifiera konkreta mål och mått för styrning och uppföljning av sitt klimatanpassningsarbete.



### 3.6 Övergripande uppföljning

I enlighet med Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023, ska uppföljningen på övergripande nivå utvecklas under programperioden. Kommunstyrelsen har 2019 ett åtagande i sin verksamhetsplan om att ta fram en plan för systematisk uppföljning av klimatanpassningsarbetet. Just nu pågår revidering av kommunen miljö- och klimatprogram, samt framtagande av en klimathandlingsplan. Kommunens klimatstrateg bedömer därför att ett förslag till uppföljningsplan kan tas fram först därefter och därmed läggas fram för beslut 2021.

Enligt kommunens klimatstrateg har uppföljningen på övergripande nivå hittills bestått av den genomgång av "taggade" program och andra styrdokument i nämndernas verksamhetsplaner som görs kommuncentralt varje år. I övrigt utgår kommunledningskontoret från att alla verksamheter integrerar klimatanpassning i sin ordinarie styrning och uppföljning i enlighet med vad som föreskrivs i kommunens Miljö- och klimatprogram, men har inte gjort någon uppföljning och säkerställt att så sker.

#### 3.6.1 Kommentar

Det finns ännu ingen övergripande uppföljning av kommunens klimatanpassningsarbete, men kommunstyrelsen har 2019 ett åtagande om att ta fram en plan för systematisk uppföljning av arbetet. Planen bör så långt möjligt ha fokus på vilka resultat och effekter som klimatanpassningsarbetet ska leda till, snarare än på genomförda aktiviteter.

### 3.7 Avsättning av resurser för planering, genomförande och drift av åtgärder

I enlighet med Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023, behöver resurser avsättas både för planering och genomförande av klimatanpassningsåtgärder, samt drift av dessa.

Det finns ingen samlad uppföljning av i vilken utsträckning det görs eller av vilka resurser som avsätts för klimatanpassning i kommunens olika verksamheter. Enligt kommunens klimatstrateg sker det sannolikt inom ramarna för ordinarie budget i nämnder och verksamheter, samtidigt som det kan vara svårt att skilja ut kostnader för klimatanpassning i relation till andra ändamål. Trädplantering kan till exempel både vara en åtgärd för klimatanpassning och för att öka trivselen i en park.

Stadsbyggnadsförvaltningen har ingen ekonomisk plan för klimatanpassning av kommunens allmänna anläggningar i en viss takt, men avsättning av resurser är enligt den intervjuade *"naturligt inarbetat som ett av flera perspektiv som man tar hänsyn till, framför allt vid nybyggnation. Vid klimatanpassning av 'det befintliga' såsom gator, parker och naturområden, är utgångspunkten att passa på att göra åtgärder när man ändå ska bygga om någonting. Ett exempel är grönska i gator som ett led i dagvattenhanteringen."* Driften anpassas därefter, både verksamhetsmässigt och ekonomiskt.

Inom utbildningsförvaltningen och omsorgsförvaltningen har åtgärder planerats och genomförts inom ramen för ordinarie verksamhetsplanering och budget. Det har till exempel handlat om inköp av kylaggregat och investeringar för att bygga soltak på förskolegårdar, där det senare sedan några år prioriterats i utbildningsförvaltningens budgetarbete.



### 3.7.1 Kommentar

Granskningen tyder på att resurser avsätts för planering, genomförande och drift av klimatanpassningsåtgärder inom ramarna för nämndernas ordinarie arbete med verksamhetsplanering och budget. Det finns dock ingen samlad uppföljning av i vilken utsträckning så sker och vi rekommenderar därför att också uppföljning av resurser omfattas av den plan för systematisk uppföljning av arbetet som kommunstyrelsen har i uppdrag att ta fram.

## 3.8 Förankring av arbetet inom organisationen

I enlighet med Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023, krävs en bred förankring med kunskapsspridning och kompetensutveckling inom organisationen för att nå ett gott resultat.

Enligt kommunens klimatstrateg har den interna förankringen i huvudsak bestått av det arbete som gjordes i samband med beredningen av ärendet om klimatanpassning till kommunfullmäktige 2017. Då träffades nyckelpersoner från kommunledningskontoret, stadsbyggnadsförvaltningen och Uppsala Vatten vid ett par tillfällen som bl.a. inkluderade kompetensutveckling.

I övrigt har inte kommunen genomfört några kommunövergripande kompetensutvecklingsinsatser rörande klimatanpassning. Klimatstrategen har vidare gjort bedömningen att det ger bäst resultat om respektive förvaltning själv tar ansvar för sin kompetensutveckling kring klimatanpassning och kopplar den till sin egen verksamhet. Det finns dock inte någon uppföljning kring i vilken mån det sker och vilken effekt det i så fall har.

Inom stadsbyggnadsförvaltningen stödjer avdelningen för strategisk planering de andra verksamheterna på förvaltningen inom olika områden, där bl.a. klimatanpassning ingår som ett perspektiv. Den intervjuade upplever inte att det finns någon stor efterfrågan på stöd när det gäller klimatanpassning, men avdelningen kan vid behov exempelvis hålla en föredragning på en arbetsplatsträff om specifika frågor såsom översvämningsrisker. Vid efterfrågan på mer övergripande kunskap om klimatanpassning och åtgärder behövs dock utbildningsinsatser från kommunledningskontoret.

Som tidigare beskrivits är det konkreta klimatanpassningsarbetet inom grundskole- respektive omsorgsförvaltningarna ett led i att säkerställa grunduppdraget i form av god omsorg om barn och brukare, till exempel i samband med värmebölja eller annan klimatrelaterad kris. Att ha tillräcklig kunskap och kompetens för att hantera exempelvis värmeböljor ingår därmed i det professionella uppdraget för personal inom exempelvis förskola, fritidshem och omsorgsförvaltningen.

### 3.8.1 Kommentar

Kunskap och kompetens att hantera klimatrelaterade händelser som påverkar brukarna ingår i det professionella uppdraget för personal som arbetar inom verksamheter med ansvar för barn, äldre, personer med funktionsnedsättning och andra utsatta grupper. Granskningen tyder på att så också sker.

2019-12-13

När det gäller kunskap om klimatanpassning på en mer övergripande och strategisk nivå samt inom samhällsbyggnad, är vår bedömning att behov av ytterligare kunskaps-spridning och kompetensutveckling hos nyckelgrupper inom berörda förvaltningar och bolag bör undersökas som grund för eventuella insatser.

### 3.9 Utveckling av information till externa aktörer för ökad delaktighet i klimatanpassningsarbetet

I enlighet med Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023, ska kommunen se över möjligheten att utveckla information till företag, organisationer och andra aktörer i Uppsala, i syfte att ge fler aktörer möjlighet att bidra i arbetet med klimatanpassning. Enligt programmet kan det med fördel ske genom utvecklat arbete med ekosystemtjänster.

I den senaste versionen av Uppsalas Klimatprotokoll för hösten 2018 - våren 2021 har klimatanpassning lagts till som övergripande mål. Det har lett till erfarenhetsutbyte kring ekosystemtjänster under hösten 2019.

När det gäller kommunikation kring kommunens arbete med klimatanpassning uppger kommunen i sin uppföljning från 2017 att det finns övergripande information riktad till den egna organisationen, invånare och externa aktörer såsom näringsliv, civilsamhället och myndigheter. Några särskilda kommunikationsinsatser riktade till allmänheten eller externa aktörer har dock inte gjorts, men stadsbyggnadsförvaltningen arbetar just nu med ett GIS-verktyg som delvis kommer att vara tillgängligt för allmänheten. Där kommer det bl.a. vara möjligt att göra scenarios kring översvämningsrisker, påverkan vid långvarig torka och andra effekter av ett förändrat klimat.

#### 3.9.1 Kommentar

Granskningen visar att kommunen inte genomfört några särskilda kommunikationsinsatser om klimatanpassning till externa aktörer, invånare och medarbetare, men att det finns övergripande information för dessa målgrupper. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över behovet av ytterligare kommunikationsinsatser rörande ekosystemtjänster. Vidare bör nämnderna se över behovet av riktad information till de egna målgrupperna om för dem relevanta risker med ett förändrat klimat samt behov av åtgärder för att möta dem. Det kan handla om allt ifrån behov av förebyggande åtgärder för brukare inom hemtjänsten till risker för villaägare att ersätta gräsmattor med hårdgjorda ytor.

## 4 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas svaren på revisionsfrågorna.

### I vilken utsträckning har Uppsala kommun genomfört sina åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län?

Till stor del. Vår bedömning är att kommunen i stort genomfört de åtgärder i den regionala handlingsplanen som särskilt riktar sig till kommuner. Det finns dock behov av att säkerställa en ändamålsenlig förvaltnings- och bolagsöverskridande samverkan kring klimatanpassning, liksom att kommunens risk- och sårbarhetsarbete tar tillräcklig hänsyn till risker med anledning av ett förändrat klimat. Det finns också anledning att



2019-12-13

uppdatera identifieringen av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade mot dem, invånarna i övrigt och lokala aktörer.

**Finns klimatanpassning integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen?**

Nej. Granskningen visar att klimatanpassning i mycket begränsad omfattning tas upp i nämndernas och verksamheternas ordinarie styrning och uppföljning. I den bemärkelsen finns klimatanpassning inte integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen. Samtidigt visar granskningen att åtgärder genomförs och finansieras inom ramen för den löpande verksamheten i olika förvaltningar utan att det synliggörs som särskilda aktiviteter eller budgetposter. I vilken utsträckning så sker och om det görs inom alla verksamheter där det är relevant, saknas dock underlag för att bedöma. Mot denna bakgrund rekommenderar vi att respektive nämnd tydliggör vad som ska uppnås i klimatanpassningsarbetet genom konkreta mål för berörda verksamheter.

**Finns klimatanpassning integrerat i samtliga relevanta program och planer?**

Nej. Granskningen har omfattat ett urval av program och planer där vi bedömer att klimatanpassning är relevant. Några av dem nämner klimatrelaterade risker, men inget av de granskade programmen och planerna adresserar specifikt sådana risker och behovet av klimatanpassningsåtgärder för att möta dem. Vi bedömer därmed att det finns behov av att säkerställa att klimatanpassning tas upp och konkretiseras dels i relevanta styrdokument som vägledning och stöd, dels i form av mål och indikatorer för berörda förvaltningar, bolag och enskilda projekt.

**Sker uppföljning av klimatanpassningsarbetet inom ramen för respektive verksamhet och även utifrån dess verksamhetsplan?**

Nej. Klimatanpassning tas inte upp i de granskade förvaltningarnas verksamhetsplaner och följs därmed heller inte upp inom ramen för deras respektive verksamheter.

När det gäller klimatanpassning inom verksamheter där åtgärderna främst handlar om att säkerställa omsorgen om brukare som en del av det grundläggande uppdraget, är vår bedömning att det inte finns något generellt behov av särskilda klimatanpassningsmål och indikatorer för att styra och följa upp arbetet. Däremot rekommenderar vi att kommunala verksamheter och bolag med ansvar för samhällsbyggnad och miljöer såväl inom- som utomhus, liksom upphandling, gör en analys av sitt ansvar i relation till pågående och förväntade klimateffekter som grund för att identifiera konkreta mål och mått för styrning och uppföljning av sitt klimatanpassningsarbete.

**Har uppföljning utvecklats på den övergripande nivån?**

Nej. Det finns ännu ingen övergripande uppföljning av kommunens klimatanpassningsarbete, men kommunstyrelsen fick 2019 ett åtagande att ta fram en plan för systematisk uppföljning av arbetet. Planen bör så långt möjligt ha fokus på vilka resultat och effekter som klimatanpassningsarbetet ska leda till, snarare än på genomförda aktiviteter.

**På vilket sätt och i vilken utsträckning avsätts resurser för planering respektive genomförande av åtgärder och drift av dessa?**

Granskningen tyder på att resurser avsätts för planering, genomförande och drift av klimatanpassningsåtgärder inom ramarna för nämndernas ordinarie arbete med



2019-12-13

verksamhetsplanering och budget. Det finns dock ingen samlad uppföljning av i vilken utsträckning så sker och vi rekommenderar därför att också uppföljning av resurser omfattas av den plan för systematisk uppföljning av arbetet som kommunstyrelsen har i uppdrag att ta fram.

#### **Hur har arbetet förankrats inom organisationen, bl.a. genom kunskapsspridning och kompetensutveckling?**

Granskningen visar att arbetet förankrats som en del av det professionella uppdraget i verksamheter med ansvar för barn, äldre och andra utsatta grupper. På en mer övergripande och strategisk nivå samt inom samhällsbyggnad, bedömer vi att behovet av kunskapsspridning och kompetensutveckling om klimatanpassning hos nyckelgrupper inom berörda förvaltningar och bolag bör undersökas som grund för eventuella insatser.

#### **Har information utvecklats till företag, organisationer och andra aktörer i Uppsala i syfte att ge fler aktörer möjlighet att bidra till klimatanpassningsarbetet, t ex genom ekosystemtjänster?**

Delvis. Det finns övergripande information, men kommunen har inte genomfört särskilda kommunikationsinsatser om klimatanpassning till externa aktörer och invånare. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över behovet av ytterligare kommunikationsinsatser rörande ekosystemtjänster. Vidare bör nämnderna se över behovet av riktad information till de egna målgrupperna om för dem relevanta risker med ett förändrat klimat samt behov av åtgärder för att möta dem.

## **5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

Syftet med denna granskning har varit att bedöma om Uppsala kommuns arbete med klimatanpassning är ändamålsenligt och effektivt.

Vår bedömning är att arbetet delvis är ändamålsenligt och effektivt. Kommunen har till stor del genomfört sina åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län. När det gäller klimatanpassningsarbetet i enlighet med kommunens klimat- och miljöprogram finns flera brister. Vi bedömer att klimatanpassning inte finns integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen och inte heller i samtliga relevanta program och planer. Vidare har uppföljning inte utvecklats på övergripande nivå och uppföljning av klimatanpassningsarbetet sker inte inom ramen för respektive verksamhet och deras verksamhetsplaner. Resurser avsätts för planering, genomförande och drift av klimatanpassningsåtgärder inom ramarna för nämndernas ordinarie arbete med verksamhetsplanering och budget, men det finns inte någon samlad uppföljning av i vilken utsträckning så sker. Arbetet är förankrat som en del av det professionella uppdraget i verksamheter med ansvar för barn, äldre och andra utsatta grupper, men hos nyckelgrupper i förvaltningar och bolag finns eventuellt behov av ytterligare kunskap och kompetens om klimatanpassning på en mer övergripande och strategisk nivå samt inom samhällsbyggnad.

Mot denna bakgrund, rekommenderar vi att:

- kommunstyrelsen säkerställer att klimatanpassning tas upp och konkretiseras dels i relevanta styrdokument som vägledning och stöd, dels i form av mål och indikatorer för berörda förvaltningar, bolag och enskilda projekt. Som ett led i



## KPMG AB

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

2019-12-13

detta arbete bör kommunala verksamheter och bolag med ansvar för samhällsbyggnad och miljöer såväl inom- som utomhus, liksom upphandling, analysera sitt ansvar i relation till pågående och förväntade climateffekter som grund för att identifiera konkreta mål och mått för styrning och uppföljning av sitt klimatanpassningsarbete.

- den plan för systematisk uppföljning av klimatanpassningsarbetet som kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram så långt möjligt har fokus på vilka resultat och effekter som klimatanpassningsarbetet ska leda till, samt att även uppföljning av resurser omfattas av planen.
- kommunstyrelsen som grund för eventuella insatser undersöker behovet av kommunövergripande samordning, kunskapsspridning och kompetensutveckling om klimatanpassning hos nyckelgrupper inom berörda förvaltningar och bolag.
- Kommunstyrelsen och nämnderna uppdaterar sin identifiering av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade mot dem, invånarna i övrigt och lokala aktörer. Fokus bör vara för dem relevanta risker med ett förändrat klimat samt behov av åtgärder för att förebygga och möta dessa risker.

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Giotas-Sandquist

Verksamhetsrevisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor



## Bilaga 1 Metod och utgångspunkter

### Metod

Granskningen har omfattat följande metoder:

- Dokumentgranskning
- Telefonintervjuer
- Skriftliga frågor och avstämningar via mejl

Telefonintervjuer har genomförts med:

- Klimatstrateg, kommunledningskontoret
- Chef strategisk planering, stadsbyggnadsförvaltningen
- Administrativ chef, utbildningsförvaltningen (förskola)

Skriftliga frågor har ställts och besvarats via mejl från följande personer:

- Säkerhetschef och beredskapssamordnare, kommunledningskontoret
- Planeringschef, Uppsala Vatten
- Handläggare, omsorgsförvaltningen

Följande dokument har granskats:

- Nämndernas verksamhetsplaner 2019
- Nämndernas årsredovisningar 2018
- Rapport Klimatförändringar i Uppsala kommun (2017)
- Arbetsdokument: Programtaggningar 2019 (kommunledningskontoret)
- Översiktsplan 2016
- Kommunens handlingsprogram för trygghet och säkerhet
- Fördjupad översiktsplan för Södra staden
- Planprogram för Södra Åstråket
- Strukturprogram för Librobäck
- Planprogram för Gottsundaområdet
- Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun
- Bostads- och försörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2019 till och med 2021 och med utblick mot 2030

KOMMUNREVISIONEN  
Missivskrivelse

Datum:  
2019-12-13

Diarienummer:  
KRN-2019/56

**Mottagare**

Idrotts- och fritidsnämnden  
Kulturnämnden  
Omsorgsnämnden  
Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom  
Handikappförbundens samarbetsorgan i Uppsala kommun för  
kännedom

## Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med kultur- och fritidsaktiviteter för personer med funktionsnedsättning.

Det samlade intrycket efter att ha granskat en rad dokument och genomfört intervjuer med politiker och tjänstepersoner är att det pågår en hel del aktivitet vid granskade nämnder vad gäller funktionsnedsattas kultur- och fritidsaktiviteter. Vår granskning visar att nämnderna har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att nå de prioriterade mål avseende kultur- och fritidsaktiviteter som finns utpekade i program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning.

Vi konstaterar vidare att nämndernas representanter är närvarande och aktiva i det omfattande nätverket Fritid för alla som verkar för att utöka möjligheterna för funktionshindrade att delta i fritids- och kulturaktiviteter av olika slag. Därigenom skapas förutsättningar för att utveckla samarbetet med föreningar och organisationer vilket är en förutsättning för att kunna uttölka de önskemål och behov som personer inom LSS personkretsar har kring kultur- och fritidsaktiviteter.

Granskningen visar även att det systematiska användandet av rutin för upprättande av genomförandeplaner säkerställer att kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds i LSS-boenden.

Vi gör mot det ovan sagda den revisionella bedömningen att granskade nämnder bedriver ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa funktionsnedsatta personers tillgång till det allmänna kultur- och fritidsutbudet i Uppsala. Vi bedömer dock att arbetet i sig inte bedrivs tillräckligt strukturerat och systematiskt i syfte att informera om och tillgängliggöra individanpassade kultur- och fritidsaktiviteter för personer med funktionsnedsättning.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi granskade nämnder att:

- Utarbeta former för en samordnad och återkommande uppföljning av de prioriterade delmålen i program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning avseende kultur- och fritidsaktiviteter.

- Utarbeta former för dokumentation som säkerställer återkoppling mellan tjänstepersoner och nämnderna avseende nätverket Fritid för allas arbete med funktionsnedsatta personers behov och önskemål om kultur- och fritidsaktiviteter.
- Gemensamt kartlägga vilket behov av information om kultur- och fritidsaktiviteter som finns hos personer med LSS-insats. Kartläggningen bör även belysa frågan om hur informationens form och innehåll bör anpassas till målgruppens förutsättningar.
- Utarbeta en formell struktur för samordning av nämndernas arbete med att tillgängliggöra det allmänna kultur- och fritidsutbudet för personer med funktionsnedsättning.
- Utveckla gemensamma former för samordning, planering och genomförande av föreningsdialog.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen och nämnderna senast 2020-03-11 till [kommunrevisionen@upsala.se](mailto:kommunrevisionen@upsala.se) och till det sakkunniga biträdet, [anders.petersson@kpmg.se](mailto:anders.petersson@kpmg.se).

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



# Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-12-13

Antal sidor 18

Antal bilagor 1



## Innehållsförteckning

|     |                                                                                                                                                                                   |    |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Sammanfattning och rekommendationer                                                                                                                                               | 2  |
| 2   | Bakgrund                                                                                                                                                                          | 4  |
| 2.1 | Syfte och revisionsfrågor                                                                                                                                                         | 4  |
| 2.2 | Avgränsning                                                                                                                                                                       | 5  |
| 2.3 | Revisionskriterier                                                                                                                                                                | 5  |
| 2.4 | Projektorganisation                                                                                                                                                               | 5  |
| 2.5 | Metod                                                                                                                                                                             | 5  |
| 3   | Resultat av granskningen                                                                                                                                                          | 7  |
| 3.1 | Hur säkerställer omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden att det allmänna fritids- och kulturutbudet är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning? | 7  |
| 3.2 | Hur inhämtar ansvariga nämnder information om de behov och önskemål som personer tillhörande LSS personkretsar har om kultur- och fritidsaktiviteter?                             | 9  |
| 3.3 | Bedriver ansvariga nämnder något arbete i syfte att sammanställa och skicka ut information om kultur- och fritidsaktiviteter till personer med LSS-insats?                        | 10 |
| 3.4 | Hur samordnar omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden sitt arbete inom detta område?                                                                        | 11 |
| 3.5 | Hur säkerställer omsorgsnämnden att kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds i bostad med särskild service?                                                                         | 12 |
| 3.6 | Hur arbetar omsorgsnämndens LSS-boenden för att erbjuda individanpassade kultur- och fritidsaktiviteter? Hur ofta erbjuds aktiviteter?                                            | 13 |
| 3.7 | På vilket sätt tas handikapporganisationernas erfarenheter och kompetens tillvara i arbetet med att säkerställa ett ändamålsenligt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter?       | 14 |
| 4   | Slutsatser och rekommendationer                                                                                                                                                   | 15 |
| 4.1 | Svar på revisionsfrågor                                                                                                                                                           | 15 |
| 4.2 | Revisionell bedömning                                                                                                                                                             | 16 |
| 4.3 | Rekommendationer                                                                                                                                                                  | 16 |
|     | Bilaga 1 – Granskade dokument och intervjupersoner                                                                                                                                | 18 |

## 1 Sammanfattning och rekommendationer

Vi har fått Uppsala kommunrevisorers uppdrag att granska kommunens arbete med kultur- och fritidsaktiviteter för personer med funktionsnedsättning.

Granskningen har syftat till att bedöma hur omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden arbetar för att kommunens allmänna fritids- och kulturutbud ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Granskningen har vidare syftat till att bedöma om kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds i LSS-insatsens bostad med särskild service på ett sätt som överensstämmer med lagstiftningens intentioner.

Vårt samlade intryck efter att ha granskat en rad dokument och genomfört intervjuer med politiker och tjänstepersoner är att det pågår en hel del aktivitet vid granskade nämnder vad gäller funktionsnedsatta kultur- och fritidsaktiviteter. Vår granskning visar att nämnderna har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att nå de prioriterade mål avseende kultur- och fritidsaktiviteter som finns utpekade i program för fulldelaktighet för personer med funktionsnedsättning.

Vi konstaterar vidare att nämndernas representanter är närvarande och aktiva i det omfattande nätverket *Fritid för alla* som verkar för att utöka möjligheterna för funktionshindrade att delta i fritids- och kulturaktiviteter av olika slag. Därigenom skapas förutsättningar för att utveckla samarbetet med föreningar och organisationer vilket är en förutsättning för att kunna uttolka de önskemål och behov som personer inom LSS personkretsar har kring kultur- och fritidsaktiviteter.

Granskningen visar även att det systematiska användandet av rutin för upprättande av genomförandeplaner säkerställer att kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds i LSS-boenden.

Vi gör mot det ovan sagda den revisionella bedömningen att granskade nämnder bedriver ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa funktionsnedsatta personers tillgång till det allmänna kultur- och fritidsutbudet i Uppsala. Vi bedömer dock att arbetet i sig inte bedrivs tillräckligt strukturerat och systematiskt varför nedanstående rekommendationer lämnas.

### Rekommendationer

Med anledning av ovanstående rekommenderas granskade nämnder att:

- utarbeta former för en samordnad och återkommande uppföljning av de prioriterade delmålen i program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning avseende kultur- och fritidsaktiviteter.
- utarbeta former för dokumentation som säkerställer återkoppling mellan tjänstepersoner och nämnderna avseende nätverket *Fritid för alla*s arbete med funktionsnedsatta personers behov och önskemål om kultur- och fritidsaktiviteter.
- gemensamt kartlägga vilket behov av information om kultur- och fritidsaktiviteter som finns hos personer med LSS-insats. Kartläggningen bör även belysa frågan om hur informationens form och innehåll bör anpassas till målgruppens förutsättningar.

**Uppsala kommun**

Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

2019-12-13

- utarbeta en formell struktur för samordning av nämndernas arbete med att tillgängliggöra det allmänna kultur- och fritidsutbudet för personer med funktionsnedsättning.
- utarbeta former för hur inhämtad kunskap från handikapporganisationerna omhändertas och återkopplas till nämnderna.



## 2 Bakgrund

LSS är en rättighetslag som garanterar goda levnadsvillkor för personer med omfattande och varaktiga funktionshinder. Målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

Enligt LSS ska kommunen verka för att det allmänna fritids- och kulturutbudet blir tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. För att nå dit måste samverkan ske mellan de nämnder som ansvarar för LSS-verksamhet, kultur samt idrott- och fritidsfrågor. Vidare stadgar LSS att kulturella aktiviteter och fritidsverksamhet ska ingå i insatserna bostad med särskild service för barn, ungdomar eller vuxna. De kultur- och fritidsaktiviteter som erbjuds ska vara individuellt anpassade.

Regeringen beslutade i mars 2019 att ge Myndigheten för delaktighet i uppdrag att kartlägga hur en aktiv fritid för personer med funktionsnedsättning kan främjas lokalt och regionalt<sup>1</sup>. Uppdraget baserades bland annat på forskning som visar att kvinnor och män med funktionsnedsättning i högre grad än övriga befolkningen rapporterar att de har en stillasittande fritid. Regeringen konstaterade vidare att det är särskilt viktigt för barn med funktionsnedsättning att få tillgång till en mer aktiv fritid eftersom det bidrar till god hälsa och erbjuder ett socialt sammanhang.

En som kommun inte arbetar ändamålsenligt med att göra det allmänna fritids- och kulturutbudet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning riskerar att de effekter uppstår som redovisas ovan, dvs att personer med funktionsnedsättning är mer stillasittande än befolkningen i övrigt samt att barn med funktionsnedsättning inte får tillgång till en aktiv fritid. Mot bakgrund av dessa risker har revisorerna beslutat att granska hur berörda nämnder arbetar för att kommunens allmänna fritids- och kulturutbud ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma hur omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden arbetar för att kommunens allmänna fritids- och kulturutbud ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Granskningen syftar vidare till att bedöma om kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds i LSS-insatsens bostad med särskild service på ett sätt som överensstämmer med lagstiftningens intentioner.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Hur säkerställer omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden att det allmänna fritids- och kulturutbudet är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning? Har nämnderna ställt upp mål och hur följs de i så fall upp?
- Hur inhämtar ansvariga nämnder information om de behov och önskemål som personer tillhörande LSS personkretsar har om kultur- och fritidsaktiviteter?
- Bedriver ansvariga nämnder något arbete i syfte att sammanställa och skicka ut information om kultur- och fritidsaktiviteter till personer med LSS-insats?

<sup>1</sup> "Uppdrag om tillgänglighet till hjälpmedel för fritidsaktiviteter och aktiv fritid för personer med funktionsnedsättning". Diarienummer: S2019/01379/FST



## Uppsala kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

2019-12-13

- Hur samordnar omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden sitt arbete inom detta område?
- Hur säkerställer omsorgsnämnden att kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds i bostad med särskild service?
- Hur arbetar omsorgsnämndens LSS-boenden för att erbjuda individanpassade kultur- och fritidsaktiviteter? Hur ofta erbjuds aktiviteter?
- På vilket sätt tas handikapporganisationernas erfarenheter och kompetens tillvara i arbetet med att säkerställa ett ändamålsenligt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter?

## 2.2 Avgränsning

Granskningen avgränsas till de delar av det allmänna fritids- och kulturutbudet som handlar om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

## 2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterierna kan ofta hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Revisionskriterierna kan också ha sin grund i jämförbar praxis.

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Lagen om stöd och service
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

## 2.4 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Martin Jansson, verksamhetsrevisor tillsammans med Anders Elgtberg, granskare. Rapporten har kvalitetsgranskats av Tomas Odin, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Samtliga intervjurespondenter, som framgår av bilaga 1, har haft möjlighet att faktagranska rapporten.

## 2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom:

1. Dokumentstudier av kommunens dokumentation för området
2. Intervjuer med berörda tjänstemän
3. Analys
4. Faktagranskning
5. Kvalitetssäkring



**Uppsala kommun**

Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

2019-12-13

**6. Avrapportering**

### 3 Resultat av granskningen

#### 3.1 Hur säkerställer omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden att det allmänna fritids- och kulturutbudet är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning?

##### **lakttagelser**

Av vår granskning framgår att nämnderna arbetar på flera olika sätt för att säkerställa att det allmänna fritids- och kulturutbudet är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

##### **Föreningsbidrag**

Under intervjuerna nämns återkommande att kravställandet vid utdelning av föreningsbidrag är ett viktigt instrument för att säkerställa tillgång till fritids- och kulturutbudet för personer med funktionsnedsättning. Mer konkret innebär det att man från nämndernas sida arbetar aktivt med att ställa krav i ansökan om föreningsbidrag kring hur det säkerställs att personer med funktionsnedsättning kommer att ha tillgång till föreningens aktiviteter. Vid exempelvis omsorgsnämnden beviljas en stor del av de ansökande föreningarna bidrag för att anordna anpassade aktiviteter för sin målgrupp såsom läger, skrivarverkstäder, bad eller utflykter.

##### **Idéburet offentligt partnerskap**

2016 fattade kommunstyrelsen i Uppsala kommun beslut om riktlinjer för idéburet offentligt partnerskap. Idéburet offentligt partnerskap kan kort beskrivas som en överenskommelse mellan en offentlig aktör och en eller flera idéburna organisationer om drift av en viss verksamhet. Syftet med ett partnerskap är primärt att skapa långsiktiga och rimliga förutsättningar för ideella organisationer att delta i samhällsplaneringen och utvecklingen av välfärden. I förenklade ordalag kan idéburet offentligt partnerskap sägas vara ett mellanting mellan föreningsbidrag och upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

I samband med denna granskning framkom information om att Uppsala kommun genom granskade nämnder avser att ingå partnerskap med Fyriskgården. Fyriskgården är en hemgård, en mötesplats för alla åldrar, även om de huvudsakliga besökarna är unga med funktionsnedsättning. Den verksamhet som föreningen har stöd för hos nämnderna vänder sig till unga 13 – 25 år. Föreningen har kvällsverksamhet för målgruppen måndag-torsdag och disco en lördag i månaden. Förväntat antal deltagare 25 – 50 ungdomar per gång. Föreningen har också stöd för deras idrott- och fritidsaktiviteter från idrott- och fritidsnämnden. Utöver det ansöker föreningen stöd från kulturförvaltningen för deras dialogforum där ungdomar, politiker, och tjänstemän möts för samtal med syftet att unga personer med funktionsnedsättning ska få möjlighet att förmedla sina åsikter.

##### **Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning**

Programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning beskriver den politiska strategin för funktionshinderpolitiken i Uppsala kommun och antogs av



## Uppsala kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

2019-12-13

kommunfullmäktige 2016. Programmet gäller i alla kommunens verksamheter och bolag och används i arbetet med att förbättra och utveckla tillgänglighet och delaktighet i kommunen i syfte att uppnå ökad trygghet, delaktighet och självständighet.

Utgångspunkten i programmet är ett antal målområden som är fastslagna i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Ett av dessa målområden är kultur, fritid, idrott och hälsa. För varje målområde i programmet finns ett antal övergripande mål och prioriterade delmål som konkretiserar åtgärder för måluppfyllelse. För målområdet kultur, fritid, idrott och hälsa anges följande prioriterade delmål:

- Den fysiska tillgängligheten i Uppsalas kulturutbud ska öka.
- Fritidshem, fritidsklubbar, fritidsgårdar, lekplatser och kulturskola vara tillgängliga för alla barn och ungdomar.
- Utbudet av och tillgängligheten till olika motionsalternativ för personer med funktionsnedsättning ska öka.
- Föreningar och privata aktörer som erbjuder anpassade motions- eller kulturaktiviteter ska erbjudas stöd och utbildning.

Enligt uppgift har granskade nämnder haft en gemensam åtgärd i respektive verksamhetsplaner under året avseende att utreda hur en organisation som syftar till att möjliggöra en bra fritid för alla, i synnerhet för personer med funktionsnedsättning, kan skapas.

## Bygglövsansökningar

Vid tiden för granskningen är Uppsala kommun inne i en period med omfattande investeringar i nya idrotts- och aktivitetsanläggningar. Inför denna satsning så uppges det från stadsbyggnadsförvaltningens företrädare att ett helhetsgrepp tas för att genom bygglovstillstånd säkerställa att uppförandet av nya anläggningar möter högt ställda krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

## Nätverket fritid för alla

Inom ramen för nätverket *Fritid för alla* anordnas också Fritid för alla-dagen, Upplands största prova på-dag för personer med funktionsnedsättning. Här erbjuds idrotts-, kultur- och fritidsaktiviteter helt kostnadsfritt för att uppmuntra målgruppen att prova på nya aktiviteter och komma i kontakt med föreningar och organisationer.

## Kommentar och bedömning

Vår bedömning är att granskade nämnder genom de åtgärder och insatser som redovisats ovan säkerställer att det allmänna fritids- och kulturutbudet är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. De prioriterade delmål som anges i program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning visar på en hög ambition att göra kultur- och fritidsaktiviteter tillgängliga för målgruppen. Däremot kan inte vår granskning visa att det bedrivs en samordnad och återkommande uppföljning kring de olika nämndernas arbetet med de prioriterade delmål som berör kultur- och fritidsaktiviteter. Vi rekommenderar därför granskade nämnder att utarbeta former för en samordnad och återkommande uppföljning av de prioriterade delmålen i program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning avseende kultur- och fritidsaktiviteter.



### 3.2 Hur inhämtar ansvariga nämnder information om de behov och önskemål som personer tillhörande LSS personkretsar har om kultur- och fritidsaktiviteter?

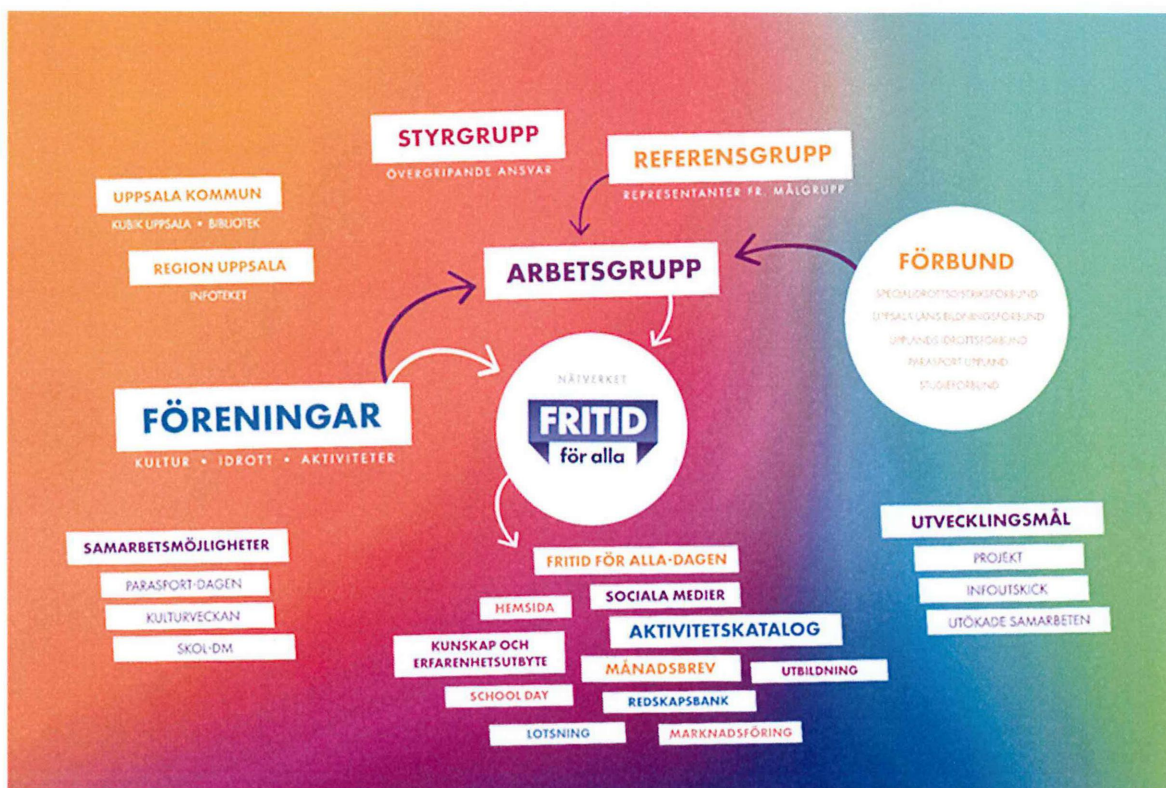
#### lakttagelser

##### Nätverket fritid för alla.

Nätverket *Fritid för alla* arbetar med att skapa förutsättningar för att barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning ska få tillgång till en meningsfull fritid.

Fritid för alla bildades 2002, och är ett nätverk bestående av representanter från olika föreningar och organisationer som vill verka för en aktiv fritid oavsett funktionshinder. Nätverket jobbar för att utöka möjligheterna för funktionshindrade att delta i fritids- och kulturaktiviteter av olika slag bl.a. genom att utveckla samarbetet mellan föreningar och organisationer så att man kan utbyta kunskap och erfarenhet.

Nätverket består av en arbetsgrupp samt av en styrgrupp. Styrgruppen har det övergripande ansvaret och består av strateger från kulturförvaltningen, omsorgsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen –idrott och fritid samt av representanter från Uppsala läns bildningsförbund, Upplands idrottsförbund, Region Uppsala habiliteringsverksamhet samt av Fyrisgården. Nedan återfinns en grafisk beskrivning av nätverkets organisationsstruktur:



Arbetsgruppen består av representanter på en mer operativ nivå. Vid behov så knyts också en referensgrupp till nätverket för att inhämta målgruppens behov. Här finns inga



## Uppsala kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

2019-12-13

fasta medlemmar utan referensgrupp sammansätts när det finns frågor som behöver tas.

Nätverkets målgrupp är

- Personer med funktionsnedsättning.
- Kultur- och idrottsföreningar, studieförbund, idrottsförbund, kulturinstitutioner, verksamheter och organisationer som på olika sätt arbetar med och för inkludering av personer med funktionsnedsättning.

Under intervju uppges att nätverket är viktigt ur ett omvärldsbevakningsperspektiv – en "sambandscentral" – där information och kunskap delas mellan tjänstepersoner vid de olika förvaltningarna. Nätverket uppges vidare göra det möjligt för de tjänstepersoner som ingår att skapa en helhetsbild kring behov och utbud när det gäller kultur- och fritidsverksamheter för personer med funktionsnedsättning.

### Kommentar och bedömning

Utifrån genomförda intervjuer förmedlas intrycket att nätverket *Fritid för alla* har en stor betydelse när det gäller att fånga upp behov och önskemål som personer tillhörande LSS personkretsar har om kultur- och fritidsaktiviteter. Mot bakgrund av den grafiska beskrivningen av nätverket ovan är det vår bedömning nätverket omfattar ett stort antal aktörer och aktiviteter vilket ger förutsättningar för ett framtidssyftande kunskapsutbyte inom nätverket. Däremot är det utifrån den information som framkommit under granskningen svårt att få en bild av hur den kunskap som delas i nätverket dokumenteras och återkopplas till nämnderna. Vi rekommenderar därför granskade nämnder att utarbeta former för dokumentation som säkerställer återkoppling mellan tjänstepersoner och nämnderna avseende nätverkets arbete med funktionsnedsatta personers behov och önskemål om kultur- och fritidsaktiviteter.

### 3.3 Bedriver ansvariga nämnder något arbete i syfte att sammanställa och skicka ut information om kultur- och fritidsaktiviteter till personer med LSS-insats?

#### lakttagelser

Baserat på den dokumentation vi har begärt in och de intervjuer vi genomfört så framkommer inget som påvisar att ansvariga nämnder bedriver ett riktat arbete i syfte att sammanställa och skicka ut information om kultur- och fritidsaktiviteter till personer med LSS-insats. Däremot pekas vid ett flertal intervjuer på bl.a. hemsidan Kubik Uppsala ut som en viktig informationskälla.

Kubik Uppsala är Uppsala kommuns webbaserade tjänst där du hittar aktiviteter för barn och unga mellan 0-25 år. Webbplatsen Kubik Uppsala skapades 2009 för att synliggöra kulturlivet i Uppsala för barn och unga. Under 2013 lyftes även fritidsaktiviteter in i utbudet, där fria grupper, institutioner och föreningar presenterar sin verksamhet och aktiviteter. Efter att webben byggdes om 2016 uppges det ha blivit lättare att söka fram vad som händer, få tips om spännande kurser eller upptäcka ett helt nytt intresse.

## Uppsala kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

2019-12-13

Samtliga intervjurespondenter refererar till Kubik Uppsala i positiva ordalag. Det påpekas dock att även om ett arbete har gjorts för att göra sökningar efter aktiviteter så enkelt som möjligt kan webbplatsen fortfarande vara svår för delar av målgruppen.

Därutöver hänvisas under intervjuerna till olika föreningars eller organisationers hemsidor såsom exempelvis Fyrisgården där det omfattande aktivitetsutbudet är relativt lättillgängligt via en "aktivitetskalender" som riktar sig till målgruppen. Intervjurespondenter från omsorgsförvaltningen uppger att det ofta kommer utskick till boenden från olika förvaltningar, föreningar och organisationer om pågående eller planerade kultur- och fritidsaktiviteter. Mer konkret anges att kulturförvaltningen skickar ut så kallade "aktivitetstips" till avdelningen arbete och bostads boenden samt till externa utförares boenden.

### Kommentar och bedömning

Det samlade intrycket från intervjuerna är att det finns ett väl etablerat informationsflöde om kultur- och fritidsaktiviteter som är riktat till verksamheter och verksamma vid boenden för personer med LSS-insats. Dessutom finns information om kultur- och fritidsaktiviteter relativt lättillgängliga på t.ex. kommunens hemsida Kubik Uppsala eller Fyrisgårdens hemsida. Däremot är vår bedömning att nämnderna inte bedriver ett riktat arbete för att sammanställa och skicka ut information om kultur- och fritidsaktiviteter till personer med LSS-insats. Vi rekommenderar därför nämnderna att gemensamt kartlägga vilket behov av information om kultur- och fritidsaktiviteter som finns hos personer med LSS-insats. Kartläggningen bör även belysa frågan om hur informationens form och innehåll bör anpassas till målgruppens förutsättningar.

## 3.4 Hur samordnar omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden sitt arbete inom detta område?

### lakttagelser

#### Samverkan mellan strategier.

Vi har efterfrågat dokumentation som visar hur nämnderna samordnar sitt arbete med att göra det allmänna kultur- och fritidsutbudet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Någon sådan dokumentation har dock inte kommit granskningen tillhanda. Däremot framkommer under intervjuer att uppdragsstrategier från respektive förvaltning har möten ca en gång i månaden för att utbyta information, kunskap och erfarenheter. Dessa möten beskrivs som värdefulla för att skapa en helhetsbild kring nuläge och framtid och därmed ge förutsättningar för planering. Dessutom uppges mötena bidra till ett lärande över förvaltningsgränserna. Överhuvudtaget beskrivs samordningen mellan uppdragsstrategerna fungera väl.

### Kommentar och bedömning

Samtliga i granskningen ingående nämnder har breda och i många avseende svåra uppdrag. Dessutom är de till nämnderna hörande förvaltningarna mycket stora. Det är omständigheter som i sig försvårar samverkan och samordning över nämnd- och förvaltningsgränser. Vi konstaterar att det sker en informell samordning mellan de olika förvaltningarnas uppdragsstrategier. Vi uppfattar det även som positivt att samverkan



2019-12-13

mellan dessa uppges fungera mycket väl. Däremot bedömer vi att det finns en påtaglig sårbarhet som en konsekvens av det personberoende som nuvarande sätt att samordna nämndernas arbete medför. Vi rekommenderar därför granskade nämnder att utarbeta en formell struktur för samordning av nämndernas arbete med att tillgängliggöra det allmänna kultur- och fritidsutbudet för personer med funktionsnedsättning.

### **3.5 Hur säkerställer omsorgsnämnden att kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds i bostad med särskild service?**

#### **lakttagelser**

##### **Genomförandeplaner**

Omsorgsnämnden beslutar om insatser för den enskilde. Hur en insats ska genomföras bör, enligt Socialstyrelsen, dokumenteras i en genomförandeplan med hänsyn tagen till den enskildes självbestämmanderätt och integritet.

Genomförandeplanen tas fram hos utföraren och kan innehålla information om aktiviteter och mål för insatsen. Genomförandeplanen bör, enligt myndigheten, användas som utgångspunkt för de kontinuerliga journalanteckningar som förs hos utföraren.

Enligt den rutin för upprättande av genomförandeplan som finns i Uppsala kommun syftar planen till att skapa en tydlig struktur för det praktiska genomförandet av beslutad insats och att underlätta uppföljningen. Planering av genomförandet omfattar:

- relationsskapande med den enskilde
- kartläggning och undersökning av den enskildes behov
- planering av uppföljning och revidering.

Den enskildes syn på sina förmågor, intressen, önskemål och behov tas till vara. Detta för att den enskilde ska kunna formulera sina mål och uppnå dem. Övergripande uppföljning av insatsen ska göras tillsammans med den enskilde minst var 3:e månad om inte tätare uppföljningstid bestämts i genomförandeplanen. När genomförandeplanens beskrivna mål är uppnått ska övergripande mål utifrån biståndsbeslut ses över. Om det finns ytterligare arbetsområden som den enskilde vill arbeta med ska dessa diskuteras och planeras med den enskilde

Vid intervjuerna uppges att genomförandeplanerna är utgångspunkt för de aktiviteter som anordnas vid avdelningen arbete och bostads boenden. Brukaren och medarbetaren planerar kultur- och fritidsaktiviteter utifrån de insatser som finns inskrivna i genomförandeplanen.

##### **Kultur- och fritidsombud**

Vid avdelningen arbete och bostads boenden finns utsedda kultur- och fritidsombud. Kultur- och fritidsombudet har i uppgift att ta emot önskemål om aktiviteter från de boende. Ombudet samordnar och tillgängliggör den information om kultur- och fritidsaktiviteter som anordnas i Uppsala och som kommer till boenden från kulturförvaltningen samt stadsbyggnadsförvaltningen genom upprättade



## Uppsala kommun

Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

2019-12-13

informationskanaler. Kultur- och fritidsombuden har regelbundna möten där erfarenheter och kunskaper utbyts.

### Kommentar och bedömning

Det framgår av intervjuer och den dokumentgranskning vi har genomfört att det finns ett mycket brett kultur- och fritidsutbud i Uppsala. Utmaningen för nämnderna blir då att tillgängliggöra detta utbud för personer med funktionsnedsättning. Vad gäller personer med beviljad LSS-insats anser vi att rutinen för upprättande av genomförandeplan säkerställer att brukarens önskemål om och behov av kultur- och fritidsaktiviteter tillgodoses vid boenden i egen regi. Vi ser därför kultur- och fritidsombudet som ett bra komplement för att säkerställa att de boende dels har god tillgång till information om kultur- och fritidsaktiviteter, dels möjlighet att uttrycka önskemål om aktiviteter.

Vi bedömer mot bakgrund av detta att omsorgsnämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds vid boenden med särskild service.

## 3.6 Hur arbetar omsorgsnämndens LSS-boenden för att erbjuda individanpassade kultur- och fritidsaktiviteter? Hur ofta erbjuds aktiviteter?

### lakttagelser

Det finns inget i den dokumentation som vi tagit del av som direkt pekar på hur omsorgsnämndens LSS-boende arbetar för att erbjuda individanpassade kultur- och fritidsaktiviteter. Däremot uppges återkommande vid intervjuerna att utgångspunkten i detta arbete är de ovan beskrivna genomförandeplanerna och den rutin som dessa bygger på. Det uppges att varje boende har minst två aktiviteter i veckan inplanerade i sina respektive genomförandeplaner. Därutöver finns, som också nämnts ovan, kultur- och fritidsombud vid varje boende för att fånga upp önskemål från och informera de boende om pågående och planerade kultur- och fritidsaktiviteter.

### Kommentar och bedömning

Givet att lagen om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade har ett tydligt individperspektiv, följer att den rutin som ligger till grund för upprättande av genomförandeplaner i sig syftar till att individanpassa beviljade insatser. Under vår granskning har det framkommit att kultur- och fritidsaktiviteter ingår i samtliga genomförandeplaner som upprättats. Vi bedömer mot bakgrund av detta att omsorgsnämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att dess LSS-boenden erbjuder individanpassade kultur- och fritidsaktiviteter.

### 3.7 På vilket sätt tas handikapporganisationernas erfarenheter och kompetens tillvara i arbetet med att säkerställa ett ändamålsenligt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter?

#### **lakttagelser**

##### **Nätverket Fritid för alla**

I nätverket *Fritid för alla*, som redogjorts för ovan, ingår en bredd av föreningar och organisationer med erfarenheter och kompetens om Uppsalas utbud av kultur- och fritidsaktiviteter. Nätverket jobbar för att utöka möjligheterna för funktionshindrade att delta i fritids- och kulturaktiviteter av olika slag bl.a. genom att utveckla samarbetet mellan föreningar och organisationer så att man kan utbyta kunskap och erfarenhet.

##### **LSS-rådet**

Enligt uppgift är kultur- och fritidsfrågor en återkommande punkt i LSS-rådets sammanträden.

##### **Föreningsdialog**

Samtliga nämnder anordnar dialog med de föreningar som får föreningsbidrag. Formerna för dialogen skiljer sig enligt uppgift åt mellan nämnderna.

Exempelvis anordnar omsorgsnämnden föreningsdialog två gånger om året. Till dessa dialogmöten bjuds samtliga föreningar som erhåller föreningsbidrag in. Det innebär att föreningar som inte tillhör handikapprörelsen ges möjlighet att delta vid dessa möten. Vid dialogmötena deltar representanter från nämnderna samt tjänstepersoner från omsorgsförvaltningen. Mötena genomförs via smågruppdiskussioner som sedan samlas upp i en större och sammanfattande diskussion. Mötena följer en bestämd dagordning men föregås enligt uppgift inte av förutbestämda teman eller frågeställningar. Detta i syfte att säkerställa att det är brukarorganisationernas och föreningarnas synpunkter och frågor som hamnar i fokus för diskussionerna.

##### **Kommentar och bedömning**

Nätverket *Fritid för alla*, där samtliga nämnder är representerade, för ett kontinuerligt kunskapsutbyte med en bredd av föreningar och organisationer med erfarenhet och kompetens kring kultur- och fritidsaktiviteter. Dessutom ser vi positivt på den föreningsdialog som nämnderna anordnar regelbundet. Sammantaget bedömer vi att det därmed finns en ändamålsenlig struktur för att tillvarata handikapporganisationernas erfarenheter och kompetens i arbetet med att säkerställa ett ändamålsenligt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter.

Däremot ser vi en möjlighet för nämnderna att i högre utsträckning samordna, planera och genomföra föreningsdialogen gemensamt för ökat lärande. Vi rekommenderar därför nämnderna att utveckla former gemensam samordning, planering och genomförande av föreningsdialog.



## 4 Slutsatser och rekommendationer

### 4.1 Svar på revisionsfrågor

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- **Hur säkerställer omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden att det allmänna fritids- och kulturutbudet är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning? Har nämnderna ställt upp mål och hur följs de i så fall upp?**

Vi bedömer att de åtgärder och insatser vidtagit och vidtar säkerställer att det allmänna fritids- och kulturutbudet är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Däremot efterlyser vi en samordnad och återkommande uppföljning kring de olika nämndernas arbete med uppsatta mål.

- **Hur inhämtar ansvariga nämnder information om de behov och önskemål som personer tillhörande LSS personkretsar har om kultur- och fritidsaktiviteter?**

Nämnderna har en central plats i nätverket *Fritid för alla* utifrån vår granskning har en stor betydelse när det gäller att fånga upp behov och önskemål som personer tillhörande LSS personkretsar har om kultur- och fritidsaktiviteter. Däremot är det utifrån den information som framkommit under granskningen svårt att få en bild av hur den kunskap som delas i nätverket dokumenteras och återkopplas till nämnderna.

- **Bedriver ansvariga nämnder något arbete i syfte att sammanställa och skicka ut information om kultur- och fritidsaktiviteter till personer med LSS-insats?**

**Nej.** Vår bedömning är att nämnderna inte bedriver ett riktat arbete för att sammanställa och skicka ut information om kultur- och fritidsaktiviteter till personer med LSS-insats.

- **Hur samordnar omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden sitt arbete inom detta område?**

Vår granskning konstaterar att det sker en informell samordning mellan de olika förvaltningarnas uppdragsstrategier. Däremot bedömer vi att det finns en påtaglig sårbarhet som en konsekvens av det personberoende som nuvarande sätt att samordna nämndernas arbete medför.

- **Hur säkerställer omsorgsnämnden att kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds i bostad med särskild service?**

Vi bedömer att rutinen för upprättande av genomförandeplan säkerställer att brukarens önskemål om och behov av kultur- och fritidsaktiviteter tillgodoses vid boenden i egen regi.

- **Hur arbetar omsorgsnämndens LSS-boenden för att erbjuda individanpassade kultur- och fritidsaktiviteter? Hur ofta erbjuds aktiviteter?**

Granskningen visar att kultur- och fritidsaktiviteter ingår minst två gånger i veckan i samtliga genomförandeplaner som upprättats. Vi bedömer mot bakgrund av detta

2019-12-13

att omsorgsnämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att dess LSS-boenden erbjuder individanpassade kultur- och fritidsaktiviteter.

- **På vilket sätt tas handikapporganisationernas erfarenheter och kompetens tillvara i arbetet med att säkerställa ett ändamålsenligt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter?**

Sammantaget bedömer vi att det genom nätverket *Fritid för alla* finns en ändamålsenlig struktur för att tillvarata handikapporganisationernas erfarenheter och kompetens i arbetet med att säkerställa ett ändamålsenligt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter. Däremot ser vi en möjlighet för nämnderna att i högre utsträckning samordna, planera och genomföra föreningsdialogen gemensamt för ökat lärande.

## 4.2 Revisionell bedömning

Granskningen har syftat till att bedöma hur omsorgsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden arbetar för att kommunens allmänna fritids- och kulturutbud ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Granskningen har vidare syftat till att bedöma om kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds i LSS-insatsens bostad med särskild service på ett sätt som överensstämmer med lagstiftningens intentioner.

Vårt samlade intryck efter att ha granskat en rad dokument och genomfört intervjuer med politiker och tjänstepersoner är att det pågår en hel del aktivitet vid granskade nämnder vad gäller funktionsnedsatta kultur- och fritidsaktiviteter. Vår granskning visar att nämnderna har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att nå de prioriterade mål avseende kultur- och fritidsaktiviteter som finns utpekade i program för fulldelaktighet för personer med funktionsnedsättning.

Vi konstaterar vidare att nämndernas representanter är närvarande och aktiva i det omfattande nätverket *Fritid för alla* som verkar för att utöka möjligheterna för funktionshindrade att delta i fritids- och kulturaktiviteter av olika slag. Därigenom skapas förutsättningar för att utveckla samarbetet med föreningar och organisationer vilket är en förutsättning för att kunna uttolka de önskemål och behov som personer inom LSS personkretsar har kring kultur- och fritidsaktiviteter.

Granskningen visar även att det systematiska användandet av rutin för upprättande av genomförandeplaner säkerställer att kultur- och fritidsaktiviteter erbjuds i LSS-boenden

Vi gör mot det ovan sagda den revisionella bedömningen att granskade nämnder bedriver ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa funktionsnedsatta personers tillgång till det allmänna kultur- och fritidsutbudet i Uppsala. Vi bedömer dock att arbetet i sig inte bedrivs tillräckligt strukturerat och systematiskt varför nedanstående rekommendationer lämnas.

## 4.3 Rekommendationer

Vi rekommenderar granskade nämner att:

- utarbeta former för en samordnad och återkommande uppföljning av de prioriterade delmålen i program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning avseende kultur- och fritidsaktiviteter.





**Uppsala kommun**

Granskning av kultur- och fritidsverksamhet för personer med funktionsnedsättning

2019-12-13

- utarbeta former för dokumentation som säkerställer återkoppling mellan tjänstepersoner och nämnderna avseende nätverket *Fritid för alla*s arbete med funktionsnedsatta personers behov och önskemål om kultur- och fritidsaktiviteter.
- gemensamt kartlägga vilket behov av information om kultur- och fritidsaktiviteter som finns hos personer med LSS-insats. Kartläggningen bör även belysa frågan om hur informationens form och innehåll bör anpassas till målgruppens förutsättningar.
- utarbeta en formell struktur för samordning av nämndernas arbete med att tillgängliggöra det allmänna kultur- och fritidsutbudet för personer med funktionsnedsättning.
- utveckla gemensamma former för samordning, planering och genomförande av föreningsdialog.

2019-12-13

KPMG AB

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Martin Jansson

Verksamhetsrevisor

Bo Ädel

Uppdragsansvarig

## Bilaga 1 – Granskade dokument och intervjupersoner

### Dokument som granskats

- Ansökan om stöd för att följa upp och utveckla LSS-rådet i Uppsala kommun.
- Brukarombudd i Uppsala kommun, rollbeskrivning, funktion och definitioner.
- Handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning.
- LSS-rådet, verksamhetsberättelse 2016-2017.
- Omsorgsförvaltningen – organisation. Organisationsskiss.
- Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning.
- Stadgar och föreskrifter för kommunens råd.
- Struktur och metoder för brukarinflytande i omsorgsförvaltningen, utredning.
- Synpunktsblankett.
- Rapport om resultat och genomförande av SKL:s brukarundersökning 2017, en brukarundersökning inom all daglig verksamhet i Uppsala kommun.
- Rutin. Ta emot och utreda synpunktsärende.
- Rutin. Genomförandeplan inom serviceboende och gruppbostad.
- Rutin. Kontaktmannaskap inom serviceboende och gruppbostad.
- Verksamhetsplan och budget 2017. Idrotts- och fritidsnämnden
- Verksamhetsplan 2018. Kulturnämnden
- Verksamhetsplan och budget 2019. Omsorgsnämnden.
- Öppna jämförelser – Enhetsundersökningen LSS 2019, Socialstyrelsen.

### Intervjupersoner

Direktör, omsorgsförvaltningen

Direktör, stadsbyggnadsförvaltningen

Avdelningschef idrott och fritid, stadsbyggnadsförvaltningen

Avdelningschef arbete och bostad, omsorgsförvaltningen

Avdelningschef fritid, kulturförvaltningen

Avdelningschef bibliotek Uppsala, kulturförvaltningen

Uppdragsstrateg, omsorgsförvaltningen

KOMMUNREVISIONEN  
Missivskrivelse

Datum:  
2019-12-13

Diarienummer:  
KRN-2019/53

Mottagare  
Kommunstyrelsen för beaktande

Kommunfullmäktige för kännedom

## Granskning av efterlevnad av ny kommunal redovisningslag i årsredovisningen för 2019

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens övergång till att tillämpa lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, som gäller från och med den 1 januari 2019. Lagen tillämpas första gången på bokföring, årsredovisning och delårsrapport för räkenskapsåret 2019. Uppdraget har ingått i revisionsplanen för år 2019.

Vår samlade bedömning är att kommunen har ett omfattande arbete att genomföra i anpassning av årsredovisningen för att följa lag och god sed.

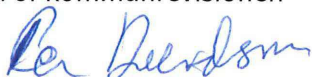
KPMGs rapport har strukturen av en genomgång av den nya lagen och RKRs samtliga nya och omarbetade rekommendationer. I avsnitt 9 redovisas ett stort antal områden där anpassning behöver ske av årsredovisningen, för att följa lag och god sed.

Vi rekommenderar att kommunen analyserar och beaktar KPMGs samtliga synpunkter och förslag i avsnitt 9. Ett viktigt syfte med granskningen och rapporten har varit att bistå kommunledningen med stöd i utvecklingen av den nya årsredovisningen.

Revisionen kommer genom det sakkunniga biträdet KPMG att granska bokslut och årsredovisning för 2019 i februari-april 2020. Särskild granskningsrapport kommer att upprättas över den granskningen, för vilken yttrande kommer att begäras av kommunstyrelsen.

I revisionens uttalande i revisionsberättelsen över årsredovisningen kommer vi att beakta hur den utformats i förhållande till den nya lagen och god sed enligt RKR.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande





# Granskning av övergång till lag om kommunal bokföring och redovisning

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-12-13

Antal sidor 19



Uppsala kommun  
Rapport granskning efterlevnad LKBR  
KPMG AB  
2019-12-13

## Innehållsförteckning

|       |                                          |    |
|-------|------------------------------------------|----|
| 1     | Sammanfattning                           | 1  |
| 2     | Bakgrund                                 | 1  |
| 3     | Syfte och granskningsfrågor              | 2  |
| 4     | Avgränsning                              | 3  |
| 5     | Revisionskriterier                       | 3  |
| 6     | Ansvariga nämnder                        | 3  |
| 7     | Metod                                    | 3  |
| 8     | Projektorganisation                      | 3  |
| 9     | Resultatet av granskningen               | 3  |
| 9.1   | Delårsrapport                            | 3  |
| 9.1.1 | Lagkrav                                  | 3  |
| 9.1.2 | Rekommendation från RKR                  | 4  |
| 9.1.3 | Kommunens delårsrapport 2019-08-31       | 4  |
| 9.2   | Årsredovisning                           | 5  |
| 9.2.1 | Årsredovisningen för 2018                | 5  |
| 9.2.2 | Lagkrav från och med 2019                | 6  |
| 9.2.3 | RKR:s rekommendationer från och med 2019 | 11 |
| 9.2.4 | Vägledningar                             | 18 |
| 9.2.5 | Informationer                            | 18 |
| 9.2.6 | Målstyrning och intern kontroll          | 18 |
| 9.2.7 | Nämndernas verksamhetsberättelser        | 19 |

## 1 Sammanfattning

På uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer har vi genomfört en granskning av kommunens arbete med att anpassa årsredovisningen till den nya lagen Lag om kommunal bokföring och redovisning, LKBR.

LKBR och god sed ska givetvis följas i årsredovisningen. Därutöver är en enhetlig struktur i delårsrapport och årsredovisning i kommuner och landsting/regioner m fl en förutsättning för transparens, läsbarhet och jämförbarhet mellan olika år och mellan olika kommuner respektive landsting/regioner m fl.

Det är vår uppfattning att Uppsala kommun har ett stort arbete att genomföra i anpassning av årsredovisningen för att följa lag och god sed och för att göra årsredovisningen läsvänlig.

Vi har valt att inte göra ett sammandrag av alla de punkter som behöver arbetas igenom och rekommenderar i stället att hela granskningsrapporten läses som ett sammandrag. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt texter med fet stil. Vi understryker även att vår granskningsrapport inte ska uppfattas som en total redovisning av hur årsredovisningen ska utformas. Däremot bedömer vi att innehållet i avsnitt 9 i sin helhet behöver beaktas av kommunen.

Delar av våra rekommendationer är av karaktären förslag och vi förutsätter att kommunen kan ta fram andra lösningar som är lika dugliga som de vi föreslår, eller bättre. Ett antal av RKR:s rekommendationer innehåller bilagor med exempel på lösningar för redovisning av inom olika områden, t ex i förvaltningsberättelse eller not. Dessa exempel är inte obligatoriska att följa men enligt vår bedömning god vägledning även till egna lösningar.

## 2 Bakgrund

Från och med 2019 gäller i kommuner och regioner m fl en ny redovisningslag, Lag om kommunal bokföring och redovisning, LKBR. Den nya lagen innehåller en del förändrade redovisningsregler och även nya regler rörande innehåll i delårsrapport och årsredovisning. Den nya lagen omfattar 13 kapitel och 25 sidor i SFS. Den tidigare lagen, Lag om kommunal redovisning, KRL, hade 9 kapitel i motsvarande 10 sidor i med den nya lagen jämförbart format. Den nya lagen är således mer omfattande än den tidigare och har getts en struktur som liknar den årsredovisningslag som gäller för bolag och stiftelser m fl.

Större förändringar i lagen är:

- Delar av rekommendationer från Rådet för Kommunal Redovisning, RKR, har tagits in i lagen
- Begreppet rättvisande bild har tagits in i lagen
- Andra grundläggande redovisningsprinciper har tagits in i lagen
- Finansiella instrument ska redovisas utifrån marknadsvärden

Som en konsekvens av bestämmelserna i den nya lagen har RKR uppdaterat 17 redovisningsrekommendationer, bland annat rörande





**Uppsala kommun**

Rapport granskning efterlevnad LKBR

KPMG AB

2019-12-13

- Pensioner
- Intäkter
- Materiella anläggningstillgångar
- Finansiella tillgångar och intäkter
- Leasing
- Derivat och säkringsredovisning

Revisorerna i Uppsala kommun har de senaste åren anmärkt på fel i kommunens delårsrapporter och årsredovisningar, framför allt inom områdena exploatering, koncernredovisning, komponentmetoden för avskrivning, tilläggsupplysningar och även innehåll och struktur.

Revisorerna har bedömt att risk kan finnas att kommunen inte i tillräcklig grad kommer att följa den nya redovisningslagen och RKR:s uppdaterade rekommendationer i de delårsrapporter och årsredovisningar som avlämnas. Revisorerna har därför uppdragit åt KPMG att granska kommunens förberedelser för årsredovisningen avseende 2019.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

### **3 Syfte och granskningsfrågor**

Syftet med uppdraget har varit att granska och bedöma om kommunen i allt väsentligt följer lag om kommunal bokföring och redovisning samt RKR:s rekommendationer.

Inom ramen för det övergripande syftet har följande frågor avsetts att besvaras:

- Följer årsredovisningen de åtta grundläggande redovisningsprinciper samt principen om rättvisande bild som tagits in i lagen?
- Följer årsredovisningen lagens (delvis nya) krav på indelning i
  - o Resultaträkning
  - o Balansräkning
  - o Kassaflödesanalys
  - o Noter
  - o Driftredovisning
  - o Investeringsredovisning
  - o Förvaltningsberättelse
- Följer årsredovisningen lagens krav på överskådlighet
- Följer årsredovisningen de 17 omarbetade och övriga rekommendationer som lämnats av RKR?
- Övriga frågeställningar som är relevanta för att uppnå granskningens syfte.



Uppsala kommun  
Rapport granskning efterlevnad LKBR  
KPMG AB  
2019-12-13

## **4 Avgränsning**

Granskningen avser årsredovisningen för 2019.

## **5 Revisionskriterier**

Granskningen har utgått ifrån bestämmelser i lag om kommunal redovisning och bokföring samt rekommendationer från Rådet för Kommunal Redovisning.

## **6 Ansvariga nämnder**

Granskningen berör kommunstyrelsen som övergripande ansvarig för kommunens redovisning och den sammanställda redovisningen.

## **7 Metod**

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer och diskussioner med ansvariga tjänstemän på kommunledningskontoret.
- Analyser av ny årsredovisningsmall, principer, beräkningar och dokumentation.
- Detaljgranskning av årsredovisningens innehåll i förhållande till lag och rekommendationer.
- I övrigt besvara frågorna under avsnitt 2.
- Granskning av struktur och innehåll i delårsrapport per 2019-08-31
- Avslutande sammanställning, analys och rapport.

## **8 Projektorganisation**

Granskningen har genomförts under ledning av Bo Ädel, auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor.

## **9 Resultatet av granskningen**

### **9.1 Delårsrapport**

#### **9.1.1 Lagkrav**

Lagens krav på delårsrapportens innehåll är (LKBR 13 kap 2§):

- En resultaträkning
- En balansräkning
- En förenklad förvaltningsberättelse

Av 13 kap 3§ framgår att:



**Uppsala kommun**

Rapport granskning efterlevnad LKBR

KPMG AB

2019-12-13

- jämförelsesiffror ska lämnas post för post med belopp från motsvarande period föregående år i resultaträkningen
- jämförelsesiffror ska lämnas post för post med belopp från föregående räkenskapsårs utgång i balansräkningen
- budget och prognos för räkenskapsåret ska lämnas post för post i resultaträkningen

Vidare framgår av kommunallagen 12 kap 2§ att revisorerna ska bedöma om resultatet i delårsrapporten är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. En konsekvens av det blir att delårsrapporten måste innehålla sådan information att bedömningen är möjlig att göra, dvs någon form av redogörelse för bedömd måluppfyllelse, vår kommentar.

### **9.1.2 Rekommendation från RKR**

RKR har uppdaterat sin tidigare rekommendation till den nya RKR R17 Delårsrapport. Viktiga *normerande* krav på innehåll utöver vad lagen kräver är:

- En samlad men översiktlig beskrivning av kommunens drift- och investeringsverksamhet
- Förvaltningsberättelsen:
  - o Händelser av väsentlig betydelse under eller efter delårsperioden
  - o Förväntad utveckling för ekonomi och mål om god ekonomisk hushållning
  - o Hur prognosen förhåller sig till budgeten
  - o Bedömning av balanskravsresultat i prognosen
- Noter:
  - o Upplysningar om tillämpade och eventuellt ändrade redovisningsprinciper
  - o Säsongsvariationer eller cykliska effekter som påverkar verksamheten
  - o Jämförelsestörande och extraordinära poster och deras effekt
  - o Effekter av ändrade uppskattningar och bedömningar
  - o Förändringar i väsentliga ansvarsförbindelser
- Samma redovisningsprinciper ska tillämpas som i årsredovisningen
- Omräkning av jämförelsetal ska ske om redovisningsprinciper ändrats

När det gäller kommunkoncernen överlämnar RKR till varje kommun att avgöra om de sammanställda räkenskaperna krävs för att möjliggöra en utvärdering av god ekonomisk hushållning.

### **9.1.3 Kommunens delårsrapport 2019-08-31**

Kommunens delårsrapport per 2019-08-31 följer samma struktur som tidigare och har samma innehåll som tidigare, dvs anpassning har inte gjorts till ny lag och nya rekommendationer från RKR. I vår granskningsrapport över delårsrapporten lämnade vi följande kommentarer och rekommendationer:





**Uppsala kommun**

Rapport granskning efterlevnad LKBR

KPMG AB

2019-12-13

- Resultat- och balansräkningar samt kassaflödesanalys med noter och annan tilläggsinformation ska inte ligga som bilaga till delårsrapporten utan som del av den.
- Rubriken Förvaltningsberättelse saknas i delårsrapporten. Information som vanligtvis ingår i en förvaltningsberättelse finns i delårsrapporten men det framgår inte vad som hör till ett sådant avsnitt och vad som är annan information och vilket syfte denna andra information i så fall har.
- Även drifts- och investeringsredovisningar ska ligga under separat/a rubrik/er.

Utöver det kan nämnas att viss information som enligt RKR ska lämnas i not endera återfinns på annan plats i delårsrapporten eller inte alls. Det gäller t ex säsongsvariationer eller cykliska effekter. En viktig sådan påverkan på resultatet finns i att skatteintäkter periodiseras över löpande år med en tolfedel per månad medan lönekostnader periodiseras utifrån när arbetet utförs. En effekt av det är att det ekonomiska resultatet varje år är lägre för perioden 1 september - 31 december jämfört med den period som omfattas av delårsrapporten, dvs 1 januari - 31 augusti. Av det skälet rekommenderar vi samtliga kommuner och regioner att i delårsrapporten redovisa även en budget för den period delårsrapporten omfattar och med vilken utfallet för perioden kan jämföras. Utan en sådan jämförelse kan inte en ändamålsenlig analys göras av prognosen för helåret.

## **9.2 Årsredovisning**

### **9.2.1 Årsredovisningen för 2018**

Årsredovisningens innehåll 2018 reglerades i den då gällande kommunala redovisningslagen, KRL, och i ett 20-tal rekommendationer från RKR. Enligt KRL skulle den innehålla:

- förvaltningsberättelse
- resultaträkning
- balansräkning
- finansieringsanalys
- sammanställd redovisning
- notupplysningar

I vår granskning av kommunens årsredovisning för 2018 noterade vi:

- Årsredovisningen omfattar 172 sidor, inklusive noter 273 sidor.
- Rubriken förvaltningsberättelse saknas och det framgår därmed inte vad av innehållet som ingår i förvaltningsberättelsen.
- På sidorna 61-64 finns resultat- och balansräkningar för kommun och koncern, vilket inte framgår av innehållsförteckningen.
- På sidan 69 finns kassaflödesanalyser för kommun och koncern, som därmed inte hålls samman med resultat- och balansräkningarna.



#### Uppsala kommun

Rapport granskning efterlevnad LKBR

KPMG AB

2019-12-13

- Förvaltningsberättelsen skulle enligt KRL innehålla bl a en investeringsredovisning och en avstämning mot balanskravet. I kommunens årsredovisning finner vi balanskravsresultatet på sidan 65 och en investeringsredovisning på sidan 70, dvs inklade bland de ekonomiska tabellerna.
- Noterna till resultat- och balansräkningar samt kassaflödesanalys ligger som bilaga, 120 sidor senare.

Vi förstår och uppskattar kommunens ambition att i årsredovisningen ge fyllda redovisningar av samtliga verksamheter och uppdrags- och målstyrning m m i en läsvänlig struktur men effekten har enligt vår uppfattning blivit den motsatta. Strukturen avviker från en traditionell årsredovisning (oavsett sektor) och den följer inte lagen.

Årsredovisningen hade även brister i förhållande till RKR:s rekommendationer, bland annat i tilläggs- och notupplysningar. Vi lämnar under avsnitt 9.2.3 nedan i en redogörelse för hur årsredovisningen för 2019 och framåt bör kompletteras för att följa RKR:s uppdaterade rekommendationer.

## 9.2.2 Lagkrav från och med 2019

Från och med 2019 gäller Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, LKBR, som ersätter Lag (1997:614) om kommunal redovisning, KRL. Vi redovisar nedan hur Uppsala kommuns årsredovisning för 2018 uppfyller den nya lagens krav.

Enligt den nya lagen ska årsredovisningen innehålla, som självständiga avsnitt:

- Resultaträkning
- Balansräkning
- Kassaflödesanalys
- Noter
- Driftredovisning
- Investeringsredovisning
- Förvaltningsberättelse

Även sammanställda räkenskaper ska ingå om sådana upprättas.

### 9.2.2.1 Resultaträkning

Resultaträkningen ska ha följande utseende:

*Verksamhetens intäkter*

*Verksamhetens kostnader*

*Avskrivningar*

*Verksamhetens nettokostnader*

*Skatteintäkter*

*Generella statsbidrag och utjämning*



**Uppsala kommun**

Rapport granskning efterlevnad LKBR

KPMG AB

2019-12-13

*Verksamhetens resultat*

*Finansiella intäkter*

*Finansiella kostnader*

*Resultat efter finansiella poster*

*Extraordinära poster*

*Årets resultat*

Uppställningen överensstämmer i allt väsentligt med vad som gällde i den tidigare KRL och kommunens årsredovisning för 2018 följer denna uppställning.

Ytterligare poster får vid behov användas.

#### **9.2.2.2 Balansräkning**

Balansräkningen ska ha följande utseende:

**TILLGÅNGAR**

**A. Anläggningstillgångar**

**I. Immateriella anläggningstillgångar**

**II. Materiella anläggningstillgångar**

**1. Mark, byggnader och tekniska anläggningar**

**2. Maskiner och inventarier**

**3. Övriga materiella anläggningstillgångar**

**III. Finansiella anläggningstillgångar**

**B. Bidrag till infrastruktur**

**C. Omsättningstillgångar**

**I. Förråd m.m.**

**II. Fordringar**

**III. Kortfristiga placeringar**

**IV. Kassa och bank**

**EGET KAPITAL, AVSÄTTNINGAR OCH SKULDER**

**A. Eget kapital**

**I. Årets resultat**

**II. Resultatutjämningsreserv**

**III. Övrigt eget kapital**

**B. Avsättningar**

**I. Avsättningar för pensioner och liknande**

**Förpliktelser**





Uppsala kommun  
Rapport granskning efterlevnad LKBR  
KPMG AB  
2019-12-13

## *II. Andra avsättningar*

### *C. Skulder*

#### *I. Långfrisiga skulder*

#### *II. Kortfrisiga skulder*

### **PANTER OCH ANSVARSFÖRBINDELSER**

#### *1. Panter och därmed jämförliga säkerheter*

#### *2. Ansvarsförbindelser*

*a) Pensionsförpliktelser som inte har upptagits bland skulderna eller avsättningarna*

*b) Övriga ansvarsförbindelser*

Uppställningen överensstämmer i allt väsentligt med vad som gällde i den tidigare KRL och kommunens årsredovisning för 2018 följer denna uppställning.

Ytterligare poster får vid behov användas.

### **9.2.2.3 Kassaflödesanalys**

Lagen anger ingen specifik uppställningsform, endast att kassaflödesanalysen ska redovisa in- och utbetalningar.

RKR har i RKR R13 Kassaflödesanalys uttalat vilket innehåll och vilken struktur en kassaflödesanalys ska ha.

### **9.2.2.4 Noter**

Kraven på notupplysningar är omfattande. Vi ger nedan en kort sammanfattning med korta kommentarer. Där kommentarer saknas är paragrafens innehåll obligatoriskt att följa om den är relevant för det specifika året eller jämförelseåret. Exempel, 3§: om avvikelse skett är paragrafen tillämplig, annars inte. Fet stil i våra kommentarer innebär att åtgärd krävs av Uppsala kommun.

Av 4 kap 3§ framgår att ytterligare upplysningar ska lämnas i not om det behövs för att ge rättvisande bild.

Enligt samma paragraf ska, när så sker, redovisas varför årsredovisningen avviker från rekommendation av normgivande organ.

Kapitel 9 i lagen:

3§: Om avvikelse sker från grundläggande redovisningsprincip i lagen ska skäl och effekt anges i not.

4§: Upplysningar ska lämnas om tillämpade principer för värdering av tillgångar, avsättningar och skulder. Kommentar: Bestämmelsen fanns även i KRL. **I kommunens årsredovisning för 2018 saknas denna (mycket viktiga) notupplysning.**

5§: Upplysning ska lämnas om eventuella särredovisningar enligt annan lag. Kommentar: **Nytt krav i LKBR.**

6§: Om ny princip tillämpas men jämförelsetal inte räknas om ska skälen anges.

7§: Upplysning ska lämnas om värdeförändringar på finansiella instrument.

8§: Information ska lämnas om bidrag till infrastruktur.

9§: Upplysning ska lämnas om bedömd genomsnittlig nyttjandeperiod för varje post som tas upp som materiell anläggningstillgång. **Kommentar: Det är ett nytt krav i den nya lagen som innebär att kommunen behöver både göra beräkningarna och redovisningen.**

10§: Om immateriell tillgång skrivs av på längre tid än fem år ska upplysning lämnas om skälen.

11§: Om medel överförs till pensionsstiftelse ska upplysning lämnas om med vilket belopp avsättning eller ansvarsförbindelse minskats efter senaste balansdag. **Kommentar: I kommunens årsredovisning för 2018 saknas denna notupplysning.**

12§: Extraordinära poster ska specificeras.

13§: Upplysning ska lämnas om kostnad för revisorernas granskning av bokföring, delårsrapport och årsredovisning. **Kommentar: Ett nytt krav i LKBR.**

14§: Upplysning ska lämnas om vilka kommunala koncernföretag som ingår i koncernen och hur koncernen förändrats under året.

15§: Upplysning ska lämnas om vilka koncernföretag som inte ingår i koncernredovisningen och varför.

16§: Upplysning ska lämnas om vilka koncernföretag som konsoliderats enligt kapitalandelsmetoden och varför.

#### 9.2.2.5 Driftredovisning

LKBR 10 kap 1§:

Driftredovisningen ska innehålla en redovisning av hur utfallet förhåller sig till den budget som fastställts för den löpande verksamheten.

RKR har i RKR R14 Drift- och investeringsredovisning gett en mer detaljerad beskrivning av vad driftredovisningen ska innehålla.

**Kommentar: Enligt den nya LKBR ska driftredovisningen utgöra ett eget avsnitt i årsredovisningen.**

#### 9.2.2.6 Investeringsredovisning

LKBR 10 kap 2§:

Investeringsredovisningen ska innehålla en samlad redovisning av kommunens eller landstingets investeringsverksamhet.

RKR har i RKR R14 Drift- och investeringsredovisning gett en mer detaljerad beskrivning av vad driftredovisningen ska innehålla.

**Kommentar: Enligt den nya LKBR ska investeringsredovisningen utgöra ett eget avsnitt i årsredovisningen.**





Uppsala kommun  
Rapport granskning efterlevnad LKBR  
KPMG AB  
2019-12-13

#### 9.2.2.7 Förvaltningsberättelse

LKBR 11 kap:

1§: förvaltningsberättelsen ska innehålla en översikt över utvecklingen av kommunens verksamhet.

2§: Upplysning ska lämnas om förhållanden som inte redovisas i balans- och resultaträkningar men som är viktiga för bedömningen av kommunens resultat eller ekonomiska ställning.

3§: Upplysning ska lämnas om väsentliga händelser under eller efter räkenskapsårets utgång.

4§: Upplysning ska lämnas om kommunens förväntade utveckling.

5§: Upplysning ska lämnas om väsentliga personalförhållanden.

6§: Information ska lämnas om sjukfrånvaro.

7§: Upplysning ska lämnas om andra förhållanden med betydelse för styrning och uppföljning.

8§: En utvärdering ska finnas av om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning uppnåtts och följts.

9§: En utvärdering ska finnas av kommunens ekonomiska ställning.

10§: Balanskravsutredning ska redovisas.

11§: Om balanskravsresultatet är negativt ska redogörelse lämnas om hur det ska regleras. Även eventuella återstående tidigare års underskott ska kommenteras.

12§: För kommunala koncerner ska motsvarande information lämnas om koncernen gällande §§ 1-5 och 7-9.

13§: Upplysning ska lämnas om privata utförare om förhållanden med betydelse för bedömningen av kommunens verksamhet eller ekonomiska ställning. **Kommentar: Ett nytt krav i LKBR.**

##### *KPMGs kommentarer*

Bestämmelserna i §§ 1-12 fanns även i KLR. **Kommunens årsredovisning för 2018 innehöll sådan information som kan inrymmas under dessa paragrafer men inte under ett sammanhållet avsnitt *Förvaltningsberättelse* och inte heller med de benämningar som används i nya lagen.**

Vad gäller *utvärdering av kommunens ekonomiska ställning* enligt §9 lämnas en hel del information om kommunens ekonomi som sammantaget kan ge en bild av den ekonomiska ställningen men vi rekommenderar att denna rubrik används för ett specifikt avsnitt med detta innehåll.

#### 9.2.2.8 Sammanställda räkenskaper

Bestämmelserna om sammanställda räkenskaper, dvs en koncernredovisning för kommunen och de kommunägda bolagen, finns i LKBR 12 kap.





#### Uppsala kommun

Rapport granskning efterlevnad LKBR

KPMG AB

2019-12-13

1§: De sammanställda räkenskaperna ska omfatta resultat- och balansräkningar, kassaflödesanalys samt noter.

2§: De sammanställda räkenskaperna behöver inte upprättas om koncernen utöver kommunen är oväsentlig. Kommentar: Bolagen i Uppsala kommun är så stora att sammanställda räkenskaper måste upprättas.

3§: Koncernföretag med liten betydelse för helheten behöver inte ingå.

4§: Förvärvsanalys ska upprättas för nya bolag.

5§: Konsolidering ska ske enligt proportionalitet.

6§: Resultat- och balansräkningar ska ha samma utseende som för kommunen, med undantag för pensionsredovisningen.

7§: Kassaflödesanalysen ska ha samma utseende som för kommunen.

8§: Noter ska ha samma innehåll som för kommunen vad gäller 9 kap 1-7, 9-12 och 14-16 §§.

#### KPMGs kommentarer

**De sammanställda räkenskaperna i kommunens årsredovisning för 2018 är upprättade i enlighet med bestämmelserna i LKBR, dock med samma brister rörande tilläggsinformation m m som gäller för kommunen.**

**I elimineringen av interna poster har avskrivningar på byggnader enligt vår uppfattning inte skett korrekt och rättelse/r behöver göras i årsredovisningen för 2019.**

### 9.2.3 RKR:s rekommendationer från och med 2019

Delar av de uttolkningar och förtydliganden som tidigare gjorts av RKR har tagits in i den nya lagen LKBR och är med det gällande lag. RKR har därför arbetat igenom och uppdaterat tidigare gällande rekommendationer. Där lagen innehåller nya bestämmelser som inte behandlades i RKR:s tidigare rekommendationer har nya texter tillkommit. Nya rekommendationer är t ex R14 om drift och investering och R15 om förvaltningsberättelsen.

Under respektive rubrik nedan lyfter vi fram områden och specifika bestämmelser som vi anser särskilt viktiga att analysera för kommuner och regioner i allmänhet, inklusive Uppsala kommun. Varje rekommendation innehåller därutöver en omfattande normgivning som ska följas.

#### 9.2.3.1 RKR R1 Bokföring och arkivering

##### Löpande avstämningar

Samtliga konton i balansräkningen (och resultaträkningen, men med annan teknik) ska stämmas av löpande och avstämningarna ska dokumenteras och bevaras. För de flesta konton innebär det att avstämning ska ske varje månad. En omfattande exploateringsverksamhet. Redovisningen av verksamheten har haft stora brister och löpande avstämningar av olika projekt har inte skett. Sedan 2017 har stora rättelser skett som färdigställs under våren 2019, bland annat med effekten att samtliga projekt fick avstämda och korrekta saldon i balansräkningen.

**Vi anser att projekten bör stämmas av varje månad i redovisningen och att avstämmningarna ska dokumenteras inkluderande en signatur av den person som genomför avstämningen.**

Kommunen saknar idag ändamålsenligt systemstöd för styrning, redovisning och uppföljning av projekt. Ett projekt pågår med målet att implementera lämpligt system. **Vi upprepar vår tidigare lämnade rekommendation att detta arbete måste ges hög prioritet.**

#### Anläggningsregister

Kommunen har ett anläggningsregister för redovisning och uppföljning av materiella anläggningstillgångar. För de fastigheter som såldes till kommunala bolag 2013 i värdemässigt stora transaktioner finns anläggningsregister i respektive bolag men inte i kommunen för de avskrivningar och bokförda värden som ingår i koncernredovisningen, den s k sammanställda redovisningen. De elimineringsåtgärder som görs av skillnader i avskrivningar mellan bolag och koncern sker i klump. Effekter av det är att samma byggnader anses ha olika livslängd i bolagen i förhållande till i koncernen och att byggnader som i koncernen är färdigavskrivna ned till noll kronor fortsätter att skrivas av. Vidare bokförs i de enskilda bolagen vissa åtgärder som byte av komponent (t ex en hiss) och blir då bokförd på samma sätt i koncernen (i stället för som reparation) trots att kommunen säger sig inte tillämpa komponentmetoden i koncernredovisningen. I längden, redan nu, är det omöjligt att hålla reda på byggnadernas korrekta värde i koncernredovisningen.

Kommunen har påbörjat ett arbete med att lösa och hantera dessa frågor. **Vi har i kommunikation med kommunens centrala ekonomer rekommenderat att arbetet löses till årsredovisningen för 2019 och upprepar den rekommendationen här.**

**Vi rekommenderar även att kontrollinventeringar genomförs med viss periodicitet av de materiella anläggningstillgångarna för att säkerställa att avyttringar och utrangeringar av tillgångar fångas i redovisningen.**

#### Systemdokumentation

Det ska finnas en dokumentation över de system som direkt eller indirekt påverkar bokföringen och redovisningen. En systemöversikt ska finnas, och en samlingsplan. Av dessa ska framgå vilka system som används till vad samt hur och hur ofta information skickas från ett system till ett annat.

**Vi rekommenderar att en genomgång görs för att säkerställa att kommunen följer lagens krav på systemdokumentation.**

#### **9.2.3.2 RKR R2 Intäkter november 2019**

RKR har ändrat uppfattning i frågan om hur gatukostnadsersättningar och exploateringsavgifter ska redovisas. Kommunen måste ta ställning till hur framtida redovisning ska ske utifrån vad som kan anses som god redovisningssed. Det val som görs har mycket stor betydelse för framtida resultat- och balansräkningar. Rekommendationen R2 ska tillämpas från och med 2020 men tidigare tillämpning uppmuntras.

En närliggande fråga är frågan om vägkroppen på en väg ska skrivas av eller inte. RKR anser att vägkroppen inte slits och därmed har ett evigt värde som inte ska bli föremål för avskrivning.





Uppsala kommun  
Rapport granskning efterlevnad LKBR  
KPMG AB  
2019-12-13

I en tidigare version av R2, med tillämpning från 2019, sägs att **bidrag och ersättningar från staten ska redovisas i not till verksamhetens intäkter**. Redovisning finns i årsredovisningen för 2018, i löpande text, men inte i not. **En anpassning krävs således i årsredovisningen för 2019.**

**Förutbetalda intäkter m m:** Här ska väsentliga inkomstgrupper redovisas i not, med jämförelsesiffror för föregående år. Tid och ska anges takt per delpost. **Anpassning krävs för Uppsala kommun.**

**Bidrag som skuld:** Storlek och periodisering ska redovisas i not. **Anpassning krävs för Uppsala kommun.**

I rekommendationen lämnas även ett antal exempel på uppställningar av noter, även för finansiella poster. **Vi rekommenderar att kommunen följer dessa exempel eller ger redovisningar i uppställningar som är likvärdiga med exemplen, i innehåll och transparens.**

#### 9.2.3.3 RKR R3 immateriella anläggningstillgångar

Följande information måste läggas till i årsredovisningen för 2019, som upplysning i not/er:

**För varje post ska anges avskrivningsmetod och nyttjandeperiod, uppdelat på egenutvecklat och förvärvat. Upplysning om nedskrivningar saknas. Upplysning ska nämnas om beloppsgränser för väsentligt värde.**

#### 9.2.3.4 RKR R4 Materiella anläggningstillgångar

Särskilt viktiga bestämmelser som behöver bekantgöras till berörda, t ex projektledare och ekonomer i exploateringsverksamheten:

Onormala utgifter i samband med uppförandet av en tillgång i egen regi ska inte ingå i tillgångens anskaffningsvärde. Inte heller utgifter som uppenbart hade kunnat undvikas ska ingå i anskaffningsvärdet. Sådana utgifter redovisas i stället som kostnader i resultaträkningen. Även utgifter som inte har en nära anknytning till uppförandet av en tillgång ska redovisas som kostnader i stället för som en del av anskaffningen.

Har en kommun valt att räkna in ränteutgifter i anskaffningsvärdet, ska endast sådana ränteutgifter räknas in som avser lånat kapital som kan hänföras till inköp, konstruktion eller produktion av tillverkade tillgångar som tar betydande tid att färdigställa innan de kan användas eller säljas.

Avskrivning ska ske från och med den tidpunkt då tillgången kan tas i bruk. Restvärden och fastställda nyttjandeperioder för tillgångar ska systematiskt omprövas. Det kan finnas många skäl till att restvärdet och nyttjandeperioden förändras, som exempelvis minskad prestanda eller förändrat kapacitetsutnyttjande. Om en ny bedömning av nyttjandeperioden väsentligt avviker från tidigare bedömningar, ska avskrivningsbeloppen för inrevarande och framtida perioder justeras.

Återanskaffning av komponent redovisas som anskaffning av ny anläggningstillgång, och eventuellt kvarvarande redovisat värde för den ersatta enheten kostnadsförs. Har





**Uppsala kommun**

Rapport granskning efterlevnad LKBR

KPMG AB

2019-12-13

kommunen en fungerande process för att hålla reda på utrangeringar av tillgångar och komponenter?

Noter:

Av 9 kap. 9 § LKBR framgår att en upplysning ska lämnas om bedömd genomsnittlig nyttjandeperiod för varje post som tas upp som materiell anläggningstillgång. Upplysningskravet är menat att avse den grupp av tillgångar som redovisas som materiella anläggningstillgångar i respektive post i balansräkningen. Balansräkningens uppställningsform anger tre olika poster för materiella anläggningstillgångar: Mark, byggnader och tekniska anläggningar; Maskiner och inventarier; samt Övriga materiella anläggningstillgångar. Bedömd genomsnittlig nyttjandeperiod beräknas genom att, för varje post, summera anskaffningsvärdet (justerat för hur stor del av året redovisningsenheten innehått tillgången) för de tillgångar som är föremål för avskrivning och dividerar med de av årets avskrivningskostnader som är hänförliga till dessa tillgångar.

För varje post i balansräkningen som tas upp som materiell anläggningstillgång bör upplysning lämnas i not om tillämpad avskrivningsmetod. Enligt 9 kap. 4 § första stycket LKBR ska upplysning lämnas i not om principerna för värdering av tillgångar. En sådan upplysning bör omfatta vilka principer som legat till grund för bedömningen av nyttjandeperioden, och därmed avskrivningstiden. **Denna information saknas i årsredovisningen för 2018.**

Upplysningar ska lämnas i not om vilka beloppsgränser som tillämpas vid bedömningen av vad som ska anses vara inventarier av mindre värde och som därför inte ska aktiveras. **Denna information saknas i årsredovisningen för 2018.**

Om ränta har aktiverats med stöd av 7 kap. 2§ tredje stycket LKBR, ska upplysning om det inräknade beloppet lämnas i not.

#### **9.2.3.5 RKR R5 Leasing**

För materiella anläggningstillgångar som säljs och sedan hyrs i så kallad sale and lease back ska reavinsten periodiseras över den tid tillgången hyrs. I den stora försäljning av fastigheter som skedde 2013 till kommunala bolag ingick sale and lease back med betydande reavinster för kommunen. Dessa reavinster har inte periodiserats.

En hel del information ska lämnas i not rörande leasing. **Kommunens årsredovisning för 2018 redovisar inte all erforderlig notinformation.**

#### **9.2.3.6 Nedskrivningar**

Rekommendationen är endast aktuell när nedskrivningar sker. **Prövning av nedskrivningsbehov ska dock ske löpande.**

#### **9.2.3.7 Finansiella tillgångar och finansiella skulder**

En stor nyhet i lagen här är att finansiella tillgångar och skulder efter första redovisningstillfället ska redovisas till verkligt värde.



Uppsala kommun  
Rapport granskning efterlevnad LKBR  
KPMG AB  
2019-12-13

Kommunens andel i pensionsstiftelse ska dock redovisas till anskaffningsvärdet då stiftelsen täcker åtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse och inte utgör sådan avsättning i balansräkningen som räknas om till verkligt värde.

#### 9.2.3.8 RKR R8 Derivat och säkringsredovisning

För derivatinstrument som har ett för kommunen negativt verkligt värde ska en derivat-skuld redovisas uppgående till derivatinstrumentets verkliga värde på balansdagen. En förutsättning är att derivatinstrumentet inte kvalificerar för säkringsredovisning.

Kommentar: Kommunen har ett negativt värde som inte bokförts då säkringsredovisningen anses effektiv.

Dokumentation ska finnas om syfte och risker med säkringsförfarandet m m.

Exempel på utformning av noter lämnas i rekommendationen, lämpliga att följa eller åtminstone inspireras av, anser vi.

#### 9.2.3.9 RKR R9 Avsättningar och ansvarsförbindelser

Kommunen följer rekommendationen.

#### 9.2.3.10 RKR R10 Pensioner

Upplysning ska lämnas om antalet visstidsförordnanden för anställda och förtroendevalda samt särskilda villkor som avviker från vad som är normalt.

#### 9.2.3.11 RKR R11 Extraordinära och jämförelsestörande poster

Rekommendationen tillämpas när det är aktuellt.

Exploateringsverksamheten redovisas så i årsredovisningen för 2018. Vi anser att exploateringsredovisningen dessutom bör ges en egen redovisning i not, se avsnitt 9.2.4.1 nedan.

#### 9.2.3.12 RKR R12 Byte av redovisningsprinciper

För 2019 kan denna rekommendation bli tillämplig bland annat för exploateringsverksamheten och redovisningen av finansiella instrument till verkligt värde.

**Jämförelsetalen för föregående år ska räknas om och det egna kapitalet ska korrigeras om väsentliga förändringar sker som effekt av ändrad redovisningsprincip.**

#### 9.2.3.13 RKR R13 Kassaflödesanalys

En ny sektor i uppställningen är bidrag till infrastruktur, som ska användas om den är tillämplig. Vid ändrade redovisningsprinciper ska jämförelsetal för föregående år räknas om.





Uppsala kommun  
Rapport granskning efterlevnad LKBR  
KPMG AB  
2019-12-13

#### 9.2.3.14 RKR R14 Drift och investering

Rekommendationen gäller från 2020. Tidigare tillämpning uppmuntras. Drift respektive investering ska utgöra separata avsnitt i årsredovisningen och inte ingå i förvaltningsberättelsen.

##### Drift

Avstämning ska redovisas av utfall mot budget. Samma metoder och principer ska tillämpas i utfall och budget.

##### Investeringar

Fleråriga investeringar ska kunna stämmas av mot beslutade totalutgifter. Även de bolagsinvesteringar fullmäktige tagit ställning till ska redovisas. Avvikelser ska kommenteras. Samma metoder och principer ska tillämpas i utfall och budget. **Vi anser att även ursprunglig budget ska redovisas för större investeringar.**

##### Drift och investering

Sambanden med årsredovisningens övriga delar ska beskrivas översiktligt. Beloppsmässiga kopplingar ska ges till resultaträkningen och kassaflödesanalysen.

Upplysningar ska lämnas om principerna för ekonomistyrning, även rörande internredovisning.

I rekommendationen finns exempel på uppställningar av redovisningen under dessa avsnitt.

#### 9.2.3.15 RKR R15 Förvaltningsberättelse

Rekommendationen är omfattande, 26 sidor inklusive bilagor.

Det ska tydligt framgå vad som är förvaltningsberättelse. **Här krävs en anpassning för Uppsala kommun i årsredovisningen för 2019.**

Förvaltningsberättelsen ska placeras direkt före RR, BR och kassaflödesanalys. **Här krävs en anpassning för Uppsala kommun i årsredovisningen för 2019.**

Följande huvudrubriker ska gälla:

- **Översikt över verksamhetens utveckling**
- **Den kommunala koncernen**
- **Viktiga förhållanden för resultat och ekonomisk ställning**, t ex risker, konsekvensbeskrivningar, osäkerhetsfaktorer i uppskattningar och bedömningar, vidtagna åtgärder, finansiella risker och policy för att hantera risker. Information om pensioner. Uppföljning av riktlinje för förvaltning av pensionsmedel.
- **Händelser av väsentlig betydelse**
- **Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten**, bland annat styrning, uppföljning, intern kontroll. Budgetavvikelse och förklaringar.
- **God ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning**
- **Balanskravsresultat**





Uppsala kommun  
Rapport granskning efterlevnad LKBR  
KPMG AB  
2019-12-13

- Väsentliga personalförhållanden

- Förväntad utveckling

Hela rekommendationen kräver omfattande anpassningar av kommunens årsredovisning för 2019.

#### 9.2.3.16 RKR R16 Sammanställda räkenskaper

I lag och rekommendation talas om koncern och koncernföretag, begrepp som inte användes i den tidigare kommunala redovisningslagen.

Resultat- och balansräkningar ska ställas upp jämte kommunens, även jämförelseår.

**Skatt på årets resultat ska ingå i verksamhetens kostnader. Här krävs anpassning i kommunens årsredovisning för 2019.**

**Uppskjuten skatt ska ingå i Andra avsättningar. Här krävs anpassning i kommunens årsredovisning för 2019.**

Kassaflödet ska redovisas jämte kommunens i kassaflödesanalysen, med jämförelseår.

Dessutom ska följande upplysningar lämnas i not:

- specificering av skattekostnader avseende bolagsskatt som ingår i posten Verksamhetens kostnader;

- specificering av uppskjutna skatter. Upplysningen ska lämnas i noten till posten Andra avsättningar

Kommunen behöver även analysera om den nya lagens definitioner av koncern påverkar vilka enheter som ska tas in i den sammanställda redovisningen.

#### 9.2.3.17 RKR R17 Delårsrapport

Vår syn på delårsrapporten behandlas ovan under avsnitt 9.1.

Uppsala kommun har inte anpassat delårsrapporten för 2019 till den nya lagen och RKR:s nya rekommendation. Till 2020 behöver en omfattande anpassning ske, lämpligen med utgångspunkt från de anpassningar som görs i årsredovisningen för 2019.

#### 9.2.3.18 RKR R18 Övriga upplysningar som ska lämnas i not

Ny bestämmelse är att information ska lämnas om särredovisningar, dvs redovisningar av olika områden eller verksamheter som sker i andra dokument och andra sammanhang. **Kommunen behöver här inventera vilka sådana särredovisningar som finns.**

Ny bestämmelse är även att kostnaden för räkenskapsrevision ska redovisas. RKR lämnar en definition av vilka kostnader som ska ingå och hur de ska beräknas. **Kommunen behöver här göra en utredning med hjälp av revisionen.**

Även info om totala kostnader för revision kan lämnas och då ska räkenskapsrevisionens kostnad särredovisas.

## 9.2.4 Vägledningar

### 9.2.4.1 Redovisning av kommunal markexploatering

RKR har ändrat uppfattning i frågan om hur gatukostnadsersättningar och exploateringsavgifter ska intäktsföras. Frågan är viktig och berör mycket väsentliga belopp. Frågan berörs både i den i november 2019 reviderade R2 Intäkter och i vägledningen Redovisning av kommunal markexploatering från maj 2019. Denna vägledning är just det, en vägledning, och inte en rekommendation. Både rekommendationen och vägledningen gäller från 2020 med uppmuntran om tidigare tillämpning. **För Uppsala kommun berör frågan mycket stora belopp i såväl resultat- som balansräkningar.**

RKR menar att en kommun typiskt sett har fullgjort sitt åtagande när vägen är färdigställd och att ersättningen från fastighetsägarna ska intäktsföras i sin helhet då. Ett antal större kommuner framför allt i Stockholmsområdet har argumenterat för att fastighetsägaren inte betalar blott för en visuell och momentan upplevelse av en väg utan för dess funktion och att såväl kommunens rätt att ta betalt som kommunens skyldighet att hålla vägen farbar framgår av plan- och bygglagen, av vilket följer att betalningen för vägen ska möta avskrivningen på vägen.

Särredovisning av markexploateringen som sådan ska ske i not och upplysning lämnas i förvaltningsberättelsen. Exempel på utformning av denna redovisning lämnas i vägledningen. **Uppsala kommun har enligt vår uppfattning en hel del att utveckla i redovisningen av markexploateringen i årsredovisningen.**

## 9.2.5 Informationer

### 9.2.5.1 Övergång till LKBR

I den mån ny/a redovisningsprincip/er kommer att tillämpas inom något område ska även jämförelsesiffror för föregående år räknas om i såväl resultat- som balansräkningar. **För Uppsala kommun kan det framför allt gälla exploateringsredovisningen.**

## 9.2.6 Målstyrning och intern kontroll

Kommunen har en målstyrning som bland annat omfattar nio långsiktiga inriktningsmål. Uppföljning sker genom mätning av ca 70 indikatorer fördelade på de nio målen. Uppfyllelsen bedöms utifrån trendmässiga utfall för varje indikator och genom jämförelser med andra kommuner med liknande förutsättningar.

**Vi rekommenderar att i förvaltningsberättelsen ges en kortfattad utvärdering av måluppfyllelsen och att en detaljerad redovisning sker av utfall, trender och jämförelser av indikatorer i bilaga till årsredovisningen eller som självständigt dokument som kan ingå i samma beslutspunkt på fullmäktigesammanträdet när årsredovisningen behandlas, eller som egen beslutspunkt.**

Kommunfullmäktige har även fastställt drygt 100 uppdrag åt nämnderna att fullgöra. Vi rekommenderar att redovisningen av dessa uppdrag sker på samma sätt





Uppsala kommun  
Rapport granskning efterlevnad LKBR  
KPMG AB  
2019-12-13

som för mål och indikatorer, dvs med kortfattad utvärdering i förvaltningsberättelsen och mer detaljerad redovisning i bilaga eller separat dokument.

Även för den interna kontrollen föreslår vi samma struktur på redovisningen, dvs en kortfattad utvärdering i förvaltningsberättelsen och en mer omfattande redovisning av detaljer i bilaga eller separat dokument. Bilagan/det separata dokumentet kan då innehålla bland annat en uppställning över utfallet av nämndernas uppföljning av den interna kontrollen enligt plan, såsom hur många områden, hur många stickprov, hur många avvikelser i stickproven m m.

Vi erinrar om att måloppfyllelse, uppdragsgenomförande och kvalitet på intern kontroll har mycket stor betydelse för fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet för nämnder och nämndsledamöter. Vi har även förståelse för kommunens ambition att lämna så mycket information som möjligt i årsredovisningen men vår bedömning är att årsredovisningen för t ex 2018 inte är läsvänlig och att vana läsare av årsredovisningar har svårt att hitta den information man söker.

#### 9.2.7 Nämndernas verksamhetsberättelser

Nämnderna och bolagen upprättar egna, fylliga årsredovisningar över sina verksamheter. I kommunens årsredovisning tas in kortare verksamhetsberättelser.

**Vi rekommenderar att de verksamhetsberättelser som tas in i årsredovisningen hålls så korta som möjligt där och att det tydliggörs att de redovisningarna är del av förvaltningsberättelsen, under lämpligt avsnitt där.**

Nämnders och bolags egna årsredovisningar kan därutöver utgöra bilagor till kommunens årsredovisning.

KPMG, dag som ovan

Bo Ädel  
Auktoriserad revisor  
Certifierad kommunal yrkesrevisor

*Detta dokument med bilagor har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.*



KOMMUNREVISIONEN  
Missivskrivelse

Datum:  
2019-12-13

Diarienummer:  
KRN-2019/51

Mottagare  
Idrotts- och fritidsnämnden  
Fyrishov AB

Kommunfullmäktige för kännedom  
Kommunstyrelsen för kännedom

## **Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar och markeringsavgifter samt uthyrningsrutiner vid Fyrishov AB**

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska och bedöma om idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer för bidrag och markeringsavgifter är ändamålsenliga och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande. Detta utifrån de mål och uppdrag som fastställts av fullmäktige. Syftet har även varit att kartlägga och bedöma ändamålsenligheten kring de uthyrningsrutiner vad gäller lokaler och anläggningar som finns vid Fyrishov AB. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer för bidrag och markeringsavgifter är ändamålsenliga och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande. Vi bedömer att nämndens stöd till idrotts- och fritidsverksamheter sker på ett sätt som är ändamålsenligt, utifrån de mål och uppdrag som fastställts av fullmäktige. Även Fyrishov ABs uthyrningsrutiner bedöms i huvudsak vara ändamålsenliga, men det finns skäl att se över det avtal som råder mellan idrotts- och fritidsnämnden och Fyrishov AB och hur detta påverkar föreningsverksamhet i Uppsala kommun.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi idrotts- och fritidsnämnden och Fyrishov AB:

- Att i samråd genomlysas vilka konsekvenser det nya avtalet mellan parterna har för föreningslivet i Uppsala kommun.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från idrotts- och fritidsnämnden och från Fyrishov AB senast 2020-03-11 till [kommunrevisionen@uppsala.se](mailto:kommunrevisionen@uppsala.se) och till det sakkunniga biträdet, [anders.petersson@kpmg.se](mailto:anders.petersson@kpmg.se).

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



# Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar och markeringsavgifter samt uthyrningsrutiner vid Fyrishov AB

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-12-13

Antal sidor 34

Antal bilagor 1



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

## Innehållsförteckning

|     |                                           |    |
|-----|-------------------------------------------|----|
| 1   | Sammanfattning                            | 2  |
| 1.1 | Rekommendationer                          | 2  |
| 2   | Inledning/bakgrund                        | 3  |
| 2.1 | Syfte och revisionsfrågor                 | 3  |
| 2.2 | Avgränsning                               | 4  |
| 2.3 | Revisionskriterier                        | 4  |
| 2.4 | Ansvarig nämnd/styrelse                   | 4  |
| 2.5 | Projektorganisation                       | 4  |
| 2.6 | Metod och utgångspunkter                  | 4  |
| 3   | Resultat av granskningen                  | 5  |
| 3.1 | Styr signaler och mål                     | 5  |
| 3.2 | Styrande dokument                         | 9  |
| 3.3 | Föreningsbidrag och stöd i Uppsala kommun | 12 |
| 3.4 | Idrottsanläggningar                       | 26 |
| 3.5 | Fyrishov AB:s uthyrningsrutiner           | 28 |
| 4   | Svar på revisionsfrågor                   | 31 |
|     | Bilaga 1 Metod och utgångspunkter         | 34 |

## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunens stöd till idrotts- och fritidsverksamheter sker på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer för bidrag och markeringsavgifter är ändamålsenliga och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande. Vi bedömer att nämndens bidrag och stöd till idrotts- och fritidsverksamheter sker på ett sätt som är ändamålsenligt, utifrån de mål och uppdrag som fastställts av fullmäktige. Vi bedömer att Fyrishov ABs uthyrningsrutiner i huvudsak är ändamålsenliga, men att det finns skäl att, tillsammans med idrotts- och fritidsnämnden, se över det avtal som är tecknat mellan idrotts- och fritidsnämnden och bolaget för att se vilka konsekvenser avtalet har för föreningsverksamhet i Uppsala kommun.

Vi bedömer att det finns en koppling mellan kommunfullmäktiges inriktningsmål, idrotts- och fritidsnämndens mål och omfattning och inriktning på de bidrag och stöd som ges. Granskningen visar att det sker stickprovskontroller av samtliga bidragsslag en gång per säsong / då föreningen är aktiv. Uppföljning sker även i form av erfarenhetsutbyten och specifikt avsatta föreningsmöten. Vi bedömer att dessa uppföljningsrutiner är ändamålsenliga och att de säkerställer att utbetalda bidrag används på ett ändamålsenligt sätt. Kommunen planerar att införa ett nytt bidragssystem och förhoppningen hos förvaltningens representanter är att systemet kommer att underlätta både för föreningar och medarbetare.

Kommunfullmäktige har i det idrotts- och fritidspolitiska programmet samt i barn- och ungdomsprogrammet formulerat ambitioner som har koppling till denna gransknings syfte. Intentionerna från programmen har införlivats i nämndens verksamhetsplan och bidragsregler. Enligt intervjuade har nämndens utvecklingsstöd för jämställdhetsarbete haft positiva resultat och vi bedömer det positivt att nämnden aktivt satsar på de föreningar som bedriver verksamhet i linje med politiska mål om att nå en balans avseende förutsättningar för en aktiv och hälsobefrämjande fritid för bland annat flickor och pojkar samt kvinnor och män.

Vidare visar granskningen att Uppsala kommuns kontanta bidrag till idrottsföreningar ligger under genomsnittsnivån för R9-kommunerna. Dock bör även andra typer av stöd vägas in för att få ett helhetsperspektiv av hur situationen ser ut i Uppsala kommun jämfört med andra kommuner. Få av R9-kommunerna har nyligen gjort en genomlysning av verksamheten för att få uppfattning om indirekt och direkt stöd. Bland de kommuner som har genomfört en genomlysning har Uppsala kommun överlägset högst indirekt stöd i form av lokalsubventioner om 164 mkr.

### 1.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi idrotts- och fritidsnämnden och Fyrishov AB:

- Att i samråd genomlysna vilka konsekvenser det nya avtalet mellan parterna har för föreningslivet i Uppsala kommun.



## 2 Inledning/bakgrund

Ideella föreningar får bidrag och stöd från kommuner och särskilt de verksamheter som riktar sig till barn och unga. Det finns många olika föreningar i Uppsala kommun som bedriver idrotts- och fritidsverksamhet. Detta medför att kommunen bör ha tydliga bidrags- och avgiftsregler samt principer om vilken verksamhet och/eller vilka föreningar som ska prioriteras. För att föreningsbidrag och markeringsavgifter ska uppnå kommunens syfte med stödet och avgiften krävs att det finns fastställda riktlinjer för vilka som kan erhålla bidrag och stöd samt kontroll på att riktlinjer efterlevs genom uppföljning av beviljade bidrag, faktiska utbetalningar och att markeringsavgifter kostnadsmässigt varken är för höga eller för låga. Med markeringsavgifter avses avgifter och taxor inom idrotts- och fritidsnämndens ansvarsområde.

En tydlig trend över hela landet är att färre unga utövar sitt engagemang i föreningsform. Många föreningar märker att en förändring är att vänta, eller snarare redan är här. Vad innebär det framtida föreningslivet och hur kan Uppsala kommun möta ett förändrat föreningsklimat när det gäller bidrag och markeringsavgifter?

Mot denna bakgrund bedömer Uppsala kommuns revisorer att det finns risk att processer och rutiner gällande bidrag och markeringsavgifter är otillräckliga och därmed riskerar att inte uppfylla kommunens mål avseende idrotts- och fritidsverksamhet.

Revisorerna önskar även en kartläggning vilka rutiner för uthyrning som finns vid Fyrishov AB då många föreningar hyr lokaler och anläggningar av bolaget.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer för bidrag och markeringsavgifter är ändamålsenliga och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande. Detta utifrån de mål och uppdrag som fastställts av fullmäktige. Syftet har också varit att kartlägga och bedöma ändamålsenligheten kring de uthyrningsrutiner vad gäller lokaler och anläggningar som finns vid Fyrishov AB.

Inom ramen för det övergripande syftet har granskningen svarat på följande frågor:

- Vilka olika typer av stöd till fritids- och idrottsverksamheter finns?
- Hur stora är de totala årliga stöden?
- Hur görs prioriteringar mellan olika former av idrottsutövning (t ex barn/ungdom kontra vuxenidrott, elit/motion och kvinnligt/manligt) vid bidragsbedömning?
- Efter vilka principer fastställs nivåerna på olika typer av stöd och markeringsavgifter?
- Hur säkerställs att utbetalda bidrag används till det avsedda ändamålet?
- Finns en tydlig koppling mellan de kommungemensamma målen, idrotts- och fritidsnämndens mål och omfattningen och inriktningen på de stöd som ges?
- Finns en tydlig koppling mellan de kommungemensamma målen, idrotts- och fritidsnämndens mål och omfattningen och inriktningen på befintliga markeringsavgifter?



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

- Vilka olika typer av markeringsavgifter finns avseende idrotts- och fritidsverksamhet?
- Hur ser Uppsala kommuns stöd och markeringsavgifter ut i relation till andra kommuner?
- Hur ser rutinerna ut vid Fyrishov vad gäller uthyrning av lokaler och anläggningar?

## **2.2 Avgränsning**

Granskningen har avgränsats till idrotts- och fritidsnämndens verksamhet för bidrag och markeringsavgifter samt Fyrishov ABs rutiner och processer vad gäller uthyrning och avser förhållandena 2018 och 2019.

## **2.3 Revisionskriterier**

I granskningen har de huvudsakliga revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunfullmäktiges beslut rörande mål och uppdrag som berör området,
- Kommunallagen,
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

## **2.4 Ansvarig nämnd/styrelse**

Granskningen har avsett idrotts- och fritidsnämnden samt Fyrishov AB.

## **2.5 Projektorganisation**

Granskningen har utförts av Anders Petersson, ansvarig för verksamhetsrevisionen och certifierad kommunal yrkesrevisor, och Max Kollberg, granskare.

## **2.6 Metod och utgångspunkter**

För granskningens metod och utgångspunkter, se bilaga 1.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Styrsignaler och mål

Genom kommunfullmäktiges nio inriktningsmål styrs Uppsalas kommunala verksamhet och sätter fokus på ett liv i ett hållbart samhälle och en modern kommun. Kommunens nio inriktningsmål är följande:

1. *Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi*
2. *Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i*
3. *Uppsalas stad och landsbygd ska växa genom ett hållbart samhällsbyggande*
4. *Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet*
5. *Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete*
6. *Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande*
7. *Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet*
8. *Uppsalas invånare, organisationer och näringsliv ska vara delaktiga i att utforma samhället*
9. *Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala*

Respektive inriktningsmål innehåller uppdrag till antingen specifika nämnder/styrelser eller till samtliga, samt indikatorer för uppföljning.

Idrotts- och fritidsnämnden ansvarar för planering och utveckling av barn- och ungdomsidrott, bredd- och elitidrott samt fritidsverksamhet. Nämnden genomför huvudsakligen sitt uppdrag genom in- och uthyrning av anläggningar och genom en långsiktig planering för lokalförsörjning avseende idrotts- och fritidsanläggningar. Utifrån dessa ansvarsområden har idrotts- och fritidsnämnden fått flera uppdrag och mål i Mål och budget 2019–21 som nämnden därefter anpassat i sin verksamhetsplan till idrotts- och fritidsområdet. Nedan presenteras de nämndmål och uppdrag som har direkt bäring på denna granskning.

Beträffande kommunfullmäktiges *Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi* ska idrotts- och fritidsnämnden samordna användning och marknadsföring av lokaler, mark och anläggningar för ökad tillgänglighet för föreningar och andra grupper med behov och därigenom öka nyttjandegraden och intäkterna till kommunkoncernen. Vidare har nämnden fått i uppdrag att genomföra en koncernövergripande kartläggning hur resurser fördelas mellan kvinnor och män. Kartläggningen ska genomföras senast år 2022 i syfte att uppnå en jämställd resursfördelning.

Utifrån *Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i* har nämnden formulerat två nämndmål:

- *Offentliga platser och byggnader som är mångfunktionella och trygga.*
- *Uppsala ska vara Sveriges bästa idrottsstad.*



## KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

Nämnden har av kommunfullmäktige, kopplat till *Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i*, fått i uppdrag att stärka arbetet med att förebygga och förhindra social oro samt öka tryggheten, beakta näringslivsperspektivet i kommunala beslut, utreda formerna för samordning och ansvar för utveckling av vissa rekreatationsanläggningar, Björklungebadet, Sunnerstagropen, Fjällnora, Ulva Kvarn och Hammarskog.

Vidare har nämnden, utifrån *Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet*, formulerat nämndmålet att Uppsala ska vara en öppen och jämlik kommun som berikas av olikheter. Kopplat till inriktningsmålet har nämnden fått i uppdrag att bland annat:

- Fortsätta utvecklingen av främjande, förebyggande och tidiga insatser för barn och unga.
- Samarbeta med Uppsalas föreningsliv för att erbjuda "sportis och funkis" som ett komplement till fritids.
- Utreda möjligheten för fler fritidsbanker och ett parasportotek.

Utifrån *Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande* har nämnden formulerat ett nämndmål att eftersträva en samlokalisering och samnyttjande över tid av olika idrotts-, kultur- och fritidsfunktioner, skola, förskola samt omkringliggande ytor för pedagogisk verksamhet.

Vidare har nämnden, utifrån *Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet*, formulerat ett nämndmål om att skapa förutsättningar för olika boendeformer utifrån behov av stöd, vård och omsorg samt möjligheter till ett oberoende liv.

### 3.1.1 Uppföljning

I kommunens årsbokslut 2018 ingår flera nyckeltal som har direkt bäring på denna granskning. Dessa indikatorer återfinns även i Mål och budget 2019-2021 och redovisas nedan.

**Upplevda möjligheter till fritidsaktiviteter. Kopplat till inriktningsmål 2, *Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i***

| Indikator                              | Nuvärde (2018) |         |      | Jämförvärde<br>(Uppsala kommun 2017) |
|----------------------------------------|----------------|---------|------|--------------------------------------|
|                                        | Totalt         | Kvinnor | Män  |                                      |
| Nöjd Region-Index - Fritidsaktiviteter | 68 %           | 70 %    | 65 % | 68 %                                 |

Uppgifter i tabellen är baserade på Koladas indikator *Nöjd Region-Index – Fritidsaktiviteter*

Gällande *Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i* bidrar idrotts- och fritidsnämnden på flera sätt, bland annat genom att ta fram planeringsunderlag i form av beräkningsgrundande faktorer som anger behov av ytor för fysisk aktivitet, upprätta olika strategier för exempelvis idrott hela livet och inkluderande idrott.



# KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

## Ohälsotal bland Uppsalas invånare 16-64 år. Kopplat till inriktningsmål 4, Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet

| Indikator                                  | Nuvärde (2018) |         |      |                  |
|--------------------------------------------|----------------|---------|------|------------------|
|                                            | Totalt         | Kvinnor | Män  | Jämförvärde (R9) |
| Ohälsotal bland Uppsalas invånare 16-64 år | 21 %           | 24 %    | 17 % | 24 %             |

Uppgifter i tabellen är baserade på Koladas indikator Ohälsotal, dagar

## Upplevd hälsa. Kopplat till inriktningsmål 4, Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet

| Indikator                                                                              | Nuvärde (2018) |         |      |                  |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------|------|------------------|-------------|
|                                                                                        | Totalt         | Kvinnor | Män  | Jämförvärde (R9) | Målsättning |
| Invånare 16-84 år med bra självskattat hälsotillstånd, genomsnitt de senaste fyra åren | 76 %           | 74 %    | 78 % | 70 %             | Öka         |

Uppgifter i tabellen är baserade på Koladas indikator Invånare med självskattat hälsotillstånd, andel (%)

Kopplat till Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet framgår att nämnden ska främja ett varierat och brett utbud av idrott, bra fritid för alla oavsett funktionsnedsättning, skapa förutsättningar för ett livslångt idrottande med mera.

I uppföljningar av nämndens verksamhet finns flera återkommande nyckeltal som har direkt bäring på denna granskning, bland annat deltagartillfällen i idrottsföreningar, antal per invånare 7 till 20 år. Deltagartillfällen är summan av antalet närvarande deltagare i av Riksidrottsförbundet godkända sammankomster för vilken föreningen sökt statligt lokalt aktivitetsstöd. En sammankomst är en ledarledd gruppaktivitet inriktad mot föreningens idrottsliga verksamhet.

### Deltagartillfällen i idrottsföreningar, antal/inv 7-20 år, antal

|                | 2017 | 2018 |
|----------------|------|------|
| <b>Totalt</b>  | 33   | 31   |
| <b>Varav</b>   |      |      |
| <b>Flickor</b> | 27   | 27   |
| <b>Pojkar</b>  | 38   | 35   |

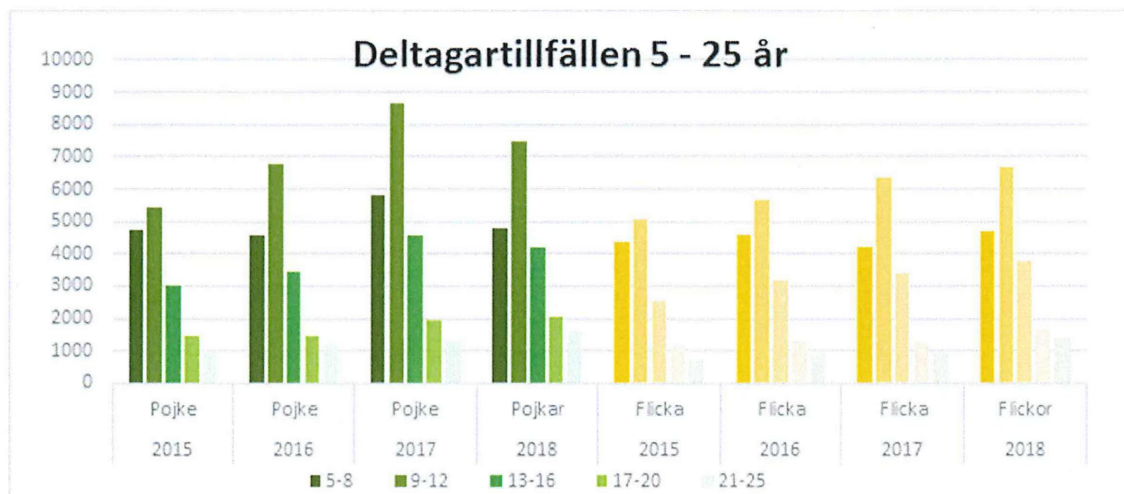
Uppgifter i tabellen är baserade på Koladas indikator Deltagartillfällen i idrottsföreningar, antal/inv 7-20 år

# KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

Tabellen nedan visar kommunens egna statistik, som visar deltagartillfällena för samtliga barn- och ungdomsföreningar. I statistiken ingår bland annat scouter, friluftsförbundet med flera som tillhör annan riksorganisation än Riksidrottsförbundet.



Tabellen nedan visar indikatorer som är av relevans för denna granskning. Indikatorerna ingår i idrotts- och fritidsnämndens årsredovisning för 2018.

## Bidrag, nettokostnader och föreningar anslutna till lokal överenskommelse (LÖK)

| Indikator                                                                             | 2017     | 2018     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|
| Kommunalt kontant bidrag till idrottsföreningar, kr/inv                               | 97,5 kr  | -        |
| Nettokostnad fritidsverksamhet totalt, kr/inv                                         | 1 392 kr | 1 468 kr |
| Nettokostnad allmän fritidsverksamhet, kr/inv                                         | 349 kr   | 444 kr   |
| Nettokostnad idrotts- och fritidsanläggningar, kr/inv                                 | 837 kr   | 860 kr   |
| Antal föreningar som anslutit sig till Lokal överenskommelse med föreningslivet (LÖK) | 111 st.  | 128 st.  |

Uppgifter från Kolada och Uppsala kommuns egen uppföljning 2018.

Idrotts- och fritidsnämnden har även under 2019 infört en indikator som visar andel kvinnor och män som deltar i föreningsaktiviteter. Indikatorn ska följas upp vid delårsbokslut och helårsbokslut.



| Andel kvinnor och män som deltar i föreningsorganiserade idrottsaktiviteter | Värde 2019 |      | Målvärde |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|------|----------|
|                                                                             | Kvinnor    | Män  |          |
|                                                                             | 42 %       | 58 % | 50/50    |

Uppsala kommuns egen uppföljning 2019

### 3.1.2 Kommentarer och bedömning

Idrotts- och fritidsnämnden har i sin verksamhetsplan för 2019 brutit ned kommunfullmäktiges inriktningsmål i egna nämndmål och indikatorer samt omsatt uppdrag i åtgärder. På så sätt finns det en röd tråd från fullmäktiges Mål och budget till nämndens verksamhetsplan. De indikatorer som följs upp i olika uppföljningsföreläsningsforum anses vara heltäckande och ge en överblick av hälsotillstånd, deltagande, bidrag och nettokostnader.

## 3.2 Styrande dokument

### *Idrotts- och fritidspolitiskt program*

Kommunens idrotts- och fritidspolitiska program antogs av kommunfullmäktige den 7 december 2015. Programmet gäller för perioden 2015-2022. Programmet tar ett helhetsperspektiv på Uppsalabornas fria tid och presenterar åtgärder som ska leda till balans avseende förutsättningar för en aktiv och hälsobefrämjande fritid:

- Mellan flickor/pojkar, kvinnor/män
- Mellan idrotts- och andra fritidsaktiviteter
- Mellan förenings- och egenorganiserade aktiviteter
- För stad och landsbygd
- Oavsett socioekonomisk bakgrund

Utifrån ovanstående punkter presenteras följande särskilda prioriteringar i kommunens ansträngningar att erbjuda bästa möjliga förutsättningar för en aktiv och hälsofrämjande fritid:

- Alla Uppsalabor, ska utifrån sina personliga förutsättningar och önskemål, ha möjlighet till en meningsfull, utvecklande och hälsofrämjande fritid
- Den fysiska miljön och stödsystemen ska utformas så att största möjliga tillgänglighet, jämlikhet, jämställdhet och likvärdighet uppnås där ingen typ av fritidsverksamhet diskrimineras
- Särskilda ansträngningar ska göras:
  - så att alla barn och ungdomar ges möjlighet att tidigt grundlägga goda levnadsvanor när det gäller fysisk aktivitet
  - för att fysisk aktivitet, rekreation och naturupplevelser ska bidra till ökad livskvalitet och hälsa långt upp i åldrarna



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

- för att handikappidrott ska ges samma förutsättningar som annan idrott,
- för att nå de grupper där hälsan mest behöver förbättras
- för personer med insatser enligt LSS

Vidare preciserar programmet att särskilda styrdokument ska tas fram och klargöra bland annat anläggningsförsörjningen, lokal- och anläggningssubventioner, elitidrotten och de stora publika evenemangsarenorna. Programmet tydliggör också att för att kunna skapa bästa möjliga förutsättningar för en aktiv fritid krävs att fritidsvaneundersökningar genomförs regelbundet och att formerna för kontinuerlig dialog kring behov och möjligheter gällande fritid utvecklas. Programmet ska även ha påverkan på alla kommunala aktörers egna styrdokument och resursfördelning, inklusive kommunens övergripande planer och budget.

För att bedöma i vilken grad programmet bidrar till att beslutade mål uppnås ska de primära och sekundära effekterna av programmet följas upp. Enligt programmets plan skulle programmet följas upp 2018 för eventuella revideringar. I programmets plan står det även skrivet att programmets funktion och effekter ska utvärderas under hösten 2021 för att kunna utgöra underlag för det programmet 2023.

Under 2018 gjordes en aktualitetsbedömning av programmet och bedömning gjordes att programmets utveckling skedde i önskad riktning. I enlighet med aktualitetsbedömningen uppdaterades inte idrotts- och fritidspolitiska programmet.

***Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun***

I reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun återges idrotts- och fritidsnämndens ansvarsområden. Enligt reglementet ansvarar nämnden för:

- Kommunens idrotts- och fritidsverksamhet, utom den fritidsverksamhet som kulturnämnden ansvarar för.
- Inhyrning av lokaler och anläggningar för idrotts- och fritidsändamål som täcker kommunens behov, ansvar för verksamhetsdrift för inhyrda lokaler och anläggningar, samt förvaltning av egenägda lokaler och anläggningar.
- Upplåtelse av lokaler och anläggningar för idrotts- och fritidsverksamhet.

***Barn- och ungdomspolitiskt program för Uppsala kommun***

Barn- och ungdomspolitiska programmet antogs av kommunfullmäktige 2009-12-14. Programmet samlar och tydliggör kommunens ambition och inriktning när det gäller barn och ungdomar. Under våren 2019 presenterade kommunledningskontoret ett utkast till ett nytt program och handlingsplan för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik för remiss hos utbildningsnämnden. Det arbetsmaterial som vi har tagit del av menar att Program för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik syftar till att tydliggöra inriktningen för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik. Programmet preciserar målområden där kommunkoncernen avser stärka sitt arbete. Vidare syftar programmet till att skapa förutsättningar och ramverk för systematisk samverkan inom området i hela kommunkoncernen. Det nya programmet (utkast) har formulerat följande övergripande målområden:

1. Uppsalas barn och unga har goda och jämlika uppväxtvillkor.

**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

2. Tillvarata barn och ungas kompetens och engagemang.
3. Stärka kommunens kapacitet att fatta barnrättsmedvetna beslut.

Kommunstyrelsen är ansvarig för programmet och har det övergripande ansvaret att följa upp och utvärdera programmet. Respektive nämnd och bolagsstyrelse ska årligen redovisa resultatet av sin respektive till av området till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen ska följa upp program och handlingsplan i ordinarie programuppföljning. Eventuell revidering ska ske genom gemensam beredning.

Till det nya barn- och ungdomsprogrammet finns ett utkast till handlingsplan för Program för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik. Handlingsplanen syftar till att förtydliga genomförandet av Program för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik genom att precisera ansvar för genomförandet av åtgärder och uppföljning. Vidare ska handlingsplanen fungera som underlag för kommunens mål- och budgetprocess samt som underlag för nämndernas verksamhetsplaner och bolagsstyrelsernas affärsplaner 2019–2023.

I utkastet till handlingsplanen har idrotts- och fritidsnämnden fått delansvar för följande åtgärder beträffande målområde *Uppsalas barn och unga har goda och jämlika uppväxtvillkor*:

- Verka för fler aktiviteter för barn och unga i direkt anslutning till avslutad skoltid.
- Genomföra utvecklingsarbete för att förebygga barn och ungas våldsutsatthet och våldsutövande i samverkan med civilsamhället.
- Utveckla lokaliseringsprinciper för att möjliggöra och främja samutnyttjande av platser och lokaler mellan grupper och över generationsgränser.

Beträffande målområde *Stärka kommunens kapacitet att fatta barnrättsmedvetna beslut* ska nämnden implementera riktlinjer för barn och ungas utemiljö i den fysiska planeringen.

Kommunstyrelsen ska årligen följa upp programmet och handlingsplanen i ordinarie programuppföljning och handlingsplanen ska revideras i sin helhet 2023 eller vid behov. Kommunens nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att kontinuerligt återrapportera genomförda åtgärder till kommunstyrelsen i samband med årsredovisningen. Enligt kommunen är det inte fastställt när det nya programmet kommer att beslutas, troligtvis under vintern 2019.

### **Lokalförsörjningsplan för idrott och fritid 2019–2029 med utblick mot 2035**

Lokalförsörjningsplanen är beslutad i idrotts- och fritidsnämnden 2018-11-28 och godkänd i kommunstyrelsen 2018-12-12.

Uppsala kommun eftersträvar jämlikhet mellan olika idrotter och föreningar samt goda förutsättningar för flickor och pojkar, kvinnor och män att ägna sig åt idrott och fritid på lika villkor. Som underlag till lokalförsörjningsplanen finns en subventionsutredning från 2015. Utredningen analyserade vilken/vilka anläggningskategorier som kräver de största subventionerna.

Analysen visade att:



## KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

- Den sammanlagda subventionen uppgår till 121,5 mnkr och består av dels upplåtelse av lokaler till markeringsavgift och olika former av kontanta bidrag samt hyresgarantier och andra former av särskilt beslutade bidrag och stöd.
- Subvention per idrott visar att innebandy, fotboll, bandy, ishockey och simning erhåller störst subventioner per utövare.

Fördelning mellan idrotter för åldersgruppen 5–25 år, kvinnor och män visar att de idrotter där män är i majoritet också erhåller störst subventioner. Dessa idrotter är innebandy, fotboll, bandy, ishockey och simning.

### 3.2.1 Iakttagelser kring styrande dokument

Enligt intervjuade kompletterar de olika styrdokumentet varandra väl och det är enkelt att ha en översikt av dokumenten i och med Hypergene.

Nämnden befinner sig i dagsläget i en period där flera styrdokument och program revideras. Detta för att säkerställa att politiska mål uppnås och för att inkludera Barnkonventionen som börjar gälla från första januari 2020.

### 3.2.2 Kommentarer och bedömning

Vi bedömer att nämndens befintliga styrdokument förhåller sig till varandra, men att det kan vara aktuellt att se över samtliga dokument när barn- och ungdomspolitiska programmet revideras och bidragsreglerna ses över.

Enligt vår bedömning bedriver nämnden arbete i linje med kommunövergripande program genom att införliva programmets intentioner i bland annat nämndens verksamhetsplan.

De olika målen och uppföljningarna om jämställdhet mellan flickor och pojkar, kvinnor och män etc. tyder på ett aktivt arbete för att balansera skillnaderna mellan flickor och pojkar, samt att öka andelen kvinnor som deltar i föreningsorganiserade idrottsaktiviteter.

## 3.3 Föreningsbidrag och stöd i Uppsala kommun

### 3.3.1 Budget och omfattningen av olika typer av bidrag och stöd

Enligt nämndens budget för bidrag och stöd 2019 uppgår det totala beloppet till 44 650 900 kr. I budgeten finns ekonomiska medel avsatt för olika bidrags- och stödkategorier. Beloppet fördelas enligt tabellen nedan.

| Typ av bidrag och stöd                 | Överfört från 2018 (kr) | Budget 2019 (kr) | Total 2019 (kr) | Utfall per sista maj 2019 (kr) | Återstår per sista maj 2019 (kr) |
|----------------------------------------|-------------------------|------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Aktivitetspoäng vårtermin <sup>1</sup> | 3 089 500               | 3 180 000        | 6 269 500       | 3 084 800                      | 3 184 700                        |

<sup>1</sup> Avser verksamhet hösten året innan.



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

|                                         |                  |                   |                   |                                                 |                   |
|-----------------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------------------------------------|-------------------|
| Aktivitetspoäng<br>hösttermin           |                  | 3 180 000         | 3 180 000         |                                                 | 3 180 000         |
| Driftsstöd                              | 527 000          | 11 870 000        | 12 397 000        | 12 357 004                                      | 39 996            |
| Investeringsstöd                        |                  | 1 915 000         | 1 915 000         | 915 000<br>(2018)                               | 1 000 000         |
| Kvalitetspoäng                          |                  | 1 500 000         | 1 500 000         |                                                 | 1 500 000         |
| Medlemmar                               | 57 800           | 2 200 000         | 2 257 800         | 2 254 139                                       | 3 661             |
| Sammankomster<br>vårtermin <sup>2</sup> | 4 691 300        | 4 300 000         | 8 991 300         | 4 691 300                                       | 4 300 000         |
| Sammankomster<br>hösttermin             |                  | 4 182 300         | 4 182 300         |                                                 | 4 182 300         |
| Utvecklingsstöd<br>projekt              | 327 000          | 1 000 000         | 1 327 000         | 4 164 50                                        | 910 550           |
| Utvecklingsstöd<br>jämslälldhetsarbete  |                  | 1 000 000         | 1 000 000         |                                                 | 1 000 000         |
| Utvecklingsstöd<br>skollov              | 231 000          | 1 400 000         | 1 631 000         | 106 150                                         | 1 524 850         |
| <b>Summa</b>                            | <b>8 923 600</b> | <b>35 727 300</b> | <b>44 650 900</b> | <b>22 909 843<br/>(+ 915 000<br/>från 2018)</b> | <b>20 826 057</b> |

Nämndens budget för bidrag och stöd år 2018 uppgick totalt till 33 800 000 kr.  
Beloppet fördelades enligt nedan.

| Typ av bidrag och stöd | Budget <sup>3</sup> | Ansökningar | Fördelning | Ansökta kronor | Utbetalda kronor |
|------------------------|---------------------|-------------|------------|----------------|------------------|
| Aktivitetspoäng        |                     | 314         | Ca 4 kr    | 6 311 609      | 6 311 609        |
| Sammankomststöd        |                     | 314         | 60 kr      | 6 993 780      | 6 993 780        |

<sup>2</sup> Avser verksamhet hösten året innan.

<sup>3</sup> Eftersom ansökningar, antalet poäng och sammankomster kan skilja sig från år till år och även termin till termin används inte en statisk summa på hur mycket som ska betalas ut i bidrag.

## KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

|                                                  |                      |                                        |            |                   |
|--------------------------------------------------|----------------------|----------------------------------------|------------|-------------------|
| Medlemsstöd                                      | 141                  | 58,70 kr                               | 2 257 800  | 2 257 800         |
| Kvalitetspoäng                                   | 82                   | Kvalitetsfrågor & Ledarutbildningsstöd | 844 680    | 844 680           |
| Projektstöd                                      | 21                   | Bedömning                              | 890 014    | 890 014           |
| Skollovsstöd                                     | 106                  | 500 kr per dag och grupp               | 1 264 900  | 1 264 900         |
| Investeringsstöd                                 | 53 varav 18 godkända | Bedömning                              | 7 185 159  | 903 115           |
| Driftsstöd                                       | 71                   | Bedömning                              | 11 335 582 | 11 335 582        |
| Extra driftstöd för ökade foderkostn. Pga. Torka | 5                    | Bedömning                              | 421 306    | 421 306           |
| Extra sammankomststöd                            | 314                  | 12,40 kr                               | 1 445 381  | 1 445 381         |
| <b>Summa</b>                                     | <b>33 800 000</b>    |                                        |            | <b>32 668 167</b> |

Av nämndens delegationsordning framgår att ansvaret för att fördela föreningsbidrag inom ramen för anvisade medel för enskilt beslut är delegerat till handläggare för bidrag mindre än 100 000 kr, enhetschef för bidrag mindre än 500 000 kr och avdelningschef för bidrag mindre än 3 000 000 kr.

### 3.3.2 Iakttagelser

I dialog med tjänstepersoner framkommer att nämnden stödjer föreningar på olika sätt, dels genom kontant bidrag och lokalsubventioner, men också genom olika utbildningar, handböcker och filmer samt insatser för att göra omklädningsrum mindre könsstereotypiska. Vidare beskriver intervjuade att de har ett jämställdhetsperspektiv när bokningstider i nämndens inhyrda anläggningar har fördelats.

Jämställdhetsbidraget beskrivs av intervjuade ha haft en positiv effekt. Bland annat har kommunen fler föreningar som bedriver verksamhet för flickor än det generella snittet för en kommun i Sverige, samt att föreningarna behåller de flickor som utövar någon typ av föreningsaktivitet längre än andra jämförbara kommuner. Intervjuade menar dock att jämställdhetsbidraget under 2019 till stor del bestått av punktinsatser. Till 2020 hoppas intervjuade att stödet fortlöper på ett mer strukturerat sätt.

**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

Under 2019 har fördelningen av nämndens budget för de olika bidragen och stöden justerats. För att kunna täcka hyreshöjningar har nämnden flyttat medel från bland annat investeringsstöd och utvecklingsstöd till särskilt lokalstöd.

Sammanfattningsvis beskriver nämnden i sin delårsuppföljning per augusti 2019 att planerade åtgärder vidtagits och att åtgärderna bidragit till att säkra:

- Jämställdhet för en framgångsrik idrott.
- Inkluderande idrott för alla.
- Ett livslångt idrottande.
- Moderna föreningar engagerar.

Nämnden arbetar med flera stora utvecklingsprojekt, bland annat nya elitarenor, idrottshallar, simhall med mera. Samtidigt ökar breddidrottandet i Uppsala kommun och andelen aktiva ökar mer än befolkningsökningen.

### **3.3.3 Kommentarer och bedömning**

Av nämndens budget för bidrag och stöd 2019 framgår att föreningar har möjlighet att ansöka om flera olika typer av bidrag och stöd, bland annat aktivitetsstöd och utvecklingsstöd. Vi bedömer det positivt att nämndens olika bidrag och stöd har positiva effekter och att nämnden aktivt satsar på de föreningar som bedriver verksamhet i linje med politiska mål.

### **3.3.4 Bidragsregler för barn- och ungdomsföreningar**

Uppsala kommuns bidrag och stöd till föreningars barn- och ungdomsverksamhet utgår från de mål som finns i det barn- och ungdomspolitiska programmet (det som antogs 2009-12-14):

- Alla barn och ungdomar i Uppsala kommun känner delaktighet och har inflytande i frågor som rör dem.
- Alla barn och ungdomar i Uppsala kommun växer upp under likvärdiga villkor.
- Alla barn och ungdomar i Uppsala kommun lever i en god fysisk och psykisk miljö.
- Alla barn och ungdomar i Uppsala kommun känner trygghet och olika typer av verksamhet och aktiviteter är tillgängliga för dem.

För att en förening ska kunna erhålla bidrag krävs det att föreningen är uppbyggd och fungerar enligt demokratiska principer och att föreningen bedriver barn- och ungdomsverksamhet i en drogfri miljö. Utöver det ska föreningar ha ett eget namn, antagna stadgar, medlemsförteckning, styrelse och ekonomisk förvaltning. Det krävs också att föreningen:

- Har sitt säte och sin huvudsakliga verksamhet i Uppsala kommun.
- Har minst tio stödberättigade medlemmar.



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

- Är ansluten till riksorganisation och som årligen får stöd från Ungdomsstyrelsen eller Riksidrottsförbundet. Förening som inte tillhör en godkänd riksorganisation kan få en särskild prövning.
- Har ett eget organisationsnummer från Skatteverket och ett bankkonto registrerat i föreningens namn.

Frivilliga försvarsorganisationer och organisationer som tillvaratar sina medlemmars fackliga eller ekonomiska intressen kan inte få del av stödet.

Om det utbetalda stödet använts i strid med gällande bestämmelser och vad föreningen uppgett som ändamål i ansökan, har idrotts- och fritidsnämnden rätt att kräva återbetalning och stänga av en förening från vidare föreningsstöd.

Idrotts- och fritidsnämndens avsikt med reglerna och villkoren är att styra mot de övergripande mål och värden som beskrivs i barn- och ungdomspolitiska programmet. Vidare menar idrotts- och fritidsnämnden att de ska lägga större vikt vid uppföljningen av den utveckling och de resultat som föreningarna uppnår än på förhandsgranskning och bedömning av till exempel verksamhetsplaner. Uppföljningen ska baseras på erfarenhetsutbyten mellan föreningarna, men också fylla en kontrollerande funktion, vilket främst genomförs genom stickprovskontroller. Felaktiga uppgifter kan leda till att en förening blir återbetalningsskyldig.

### **Verksamhetsstöd**

Verksamhetsstödet är ett grundläggande bidrag och är, enligt kommunens regler, utformat så att det premierar aktivitet och kvalitet i verksamheten. Verksamhetsstödet fördelas utifrån antal medlemmar, aktivitetspoäng, sammankomster, kvalitet och eventuella kostnader för ledarutbildning.

### **Medlemmar**

Bidrag utgår för varje stödberättigad medlem som under det aktuella kalenderåret fyller minst fem och högst 25 år, är bosatt och folkbokförd i Uppsala kommun, har betalat medlemsavgift till föreningen under närmast föregående kalenderår, finns med i medlemsförteckning och finns med i rapporteringen av aktivitetspoäng.

### **Aktivitetspoäng**

Aktivitetspoäng ges för varje deltagare vid stödberättigad sammankomst. I åldersspannet 5–14 år utgår högst 200 aktivitetspoäng per stödberättigad medlem per förening/sektion och kalenderår. Bidrag utgår inte för deltagare i av föreningen arrangerade entrébelagda tävlingar eller kommersiella arrangemang. Bidraget omfattar inte "prova-på-aktiviteter". Gruppledare i stödberättigad ålder får räknas som deltagare.

Aktivitetspoäng ges enligt följande:

- 1 poäng per deltagare per sammankomst om minst 60 minuter/dygn
- 3 poäng per deltagare per sammankomst om minst 180 minuter/dygn

### **Sammankomster**

Bidrag utgår för varje stödberättigad sammankomst, vilket innebär:

- Minst tre stödberättigade medlemmar deltar.

**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

- Sammankomsten pågår i minst 60 minuter inklusive den gemensamma samlingen och avslutningen som leds av grupplederen.
- Markeringar av aktivitetspoäng görs på närvarokort direkt i anslutning till sammankomsten.

**Kvalitetspoäng med ledarutbildningsstöd**

Bidraget är uppdelat i två delar i samma ansökan: kvalitetspoäng och ledarutbildning. Bidrag utgår för en eller bägge delar.

Bidrag utgår för en godkänd kvalitetspoängsansökan med ett grundbidrag på 3 000 kr avsatt för det kvalitativa arbetet i bland annat:

- Föreningens verksamhetsidé
- Medlemmarnas deltagande och inflytande
- Föreningens rekryteringsarbete
- Föreningens utvecklings- och kvalitetsarbete
- Säkerhet och trygghet

Ledarutbildningsstöd utgår med ett maximalt belopp till de föreningar som uppfyller följande:

- Föreningen måste ha sökt medlemsstöd senast 25 februari innevarande år.
- Föreningen måste skicka in en godkänd kvalitetspoängsansökan.
- Föreningen måste redovisa sina ledarutbildningar i kvalitetspoängsansökan.

**Fördelning av medlen**

Varje godkänd kvalitetspoängsansökan tilldelas 3 000 kr och resterande medel fördelas till en ledarutbildningspott. De föreningar som redovisat godkända ledarutbildningskostnader kan ta del av potten med ett maximalt belopp beräknat på antal medlemmar som redovisats i medlemsstödsansökan. Pottens storlek beror på antal godkända kvalitetspoängsansökningar samt antal upptagna sammanlagda medlemmar föregående år.

**Anläggningsstöd**

Anläggningsstöd syftar till att ge föreningar som antingen äger eller har lång nyttjanderätt till en godkänd anläggning möjlighet att kunna driva, underhålla eller förbättra, och därmed bedriva verksamhet i egen anläggning. Stödet syftar också till att föreningar som på uppdrag av idrotts- och fritidsnämnden sköter kommunens elljusspår kan ansöka om investeringsmedel till inköp och/eller reparationskostnad för maskiner.

För att få drifts- och/eller investeringsstöd ska föreningen under föregående kalenderår ha genomfört minst 50 bidragsberättigade sammankomster på den egna godkända anläggningen. En godkänd anläggning innebär att föreningen äger anläggningen eller har ett långsiktigt nyttjanderättsavtal (minst tre år) och att anläggningen bedöms vara lämplig för den verksamhet som föreningen avser bedriva samt fått ett anläggningsnummer av idrotts- och fritidsnämnden.



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

Driftsstöd ges för en förenings godkända driftskostnader föregående år för den tid som barn och unga nyttjat anläggningen, minus eventuella intäkter. Dessa kostnader ska vara bokförda på föregående år. Driftsstödet utgår enligt följande:

- 60 % med tak på 700 000 kr för nyttjandegrad 60-100 % barn och unga på den egna anläggningen.
- 45 % med tak på 525 000 kr för nyttjandegrad 40-59 % barn och unga på den egna anläggningen.
- 30 % med tak på 350 000 kr för nyttjandegrad -39 % barn och unga på den egna anläggningen.

Föreningar med godkända anläggningar kan när som helst under året ansöka hos idrotts- och fritidsnämnden om att beviljas utbetalning av bidrag för fasta kostnader som föreningen har eller kommer att ha under innevarande år.

Föreningar kan också få investeringsstöd för förbättringar av en anläggning. Prioriterade insatser är sådana som:

- Främjar säkerhet och trygghet.
- Undanröjer akut hinder för verksamhet.
- Ökar tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.
- Minskar eventuell negativ miljöpåverkan.
- Främjar jämställdhet mellan könen.
- Sköter elljusspår.

Redovisning ska ske på InterbookGo<sup>4</sup> senast 25 augusti eller 25 februari närmast inpå genomförd åtgärd. Vid utebliven eller försenad redovisning kan föreningen bli återbetalningsskyldig.

**Utvecklingsstöd**

Utvecklingsstödet syftar till att föreningar ska kunna få bidrag för särskilda och tidsbegränsade aktiviteter som avser att utveckla den ordinarie verksamheten och att bedriva icke ordinarie verksamhet under skollov. Bidraget fördelas på projekt och skollov.

En förening kan få projektbidrag för särskilda tidsbegränsade insatser och vid bedömning av fördelning av medel prioriteras insatser som:

- Utveckling av föreningens verksamhet.
- En aktivitet som för föreningen når nya grupper av barn och ungdomar.
- Särskilda insatser under en uppbyggnadsperiod för en nybildad förening som uppfyller kraven för att få bidrag och stöd från Uppsala kommun,
- En för föreningen nytänkande aktivitet inom ett eller flera av följande prioriterade områden:

---

<sup>4</sup> InterbookGo är Uppsala kommuns boknings- och bidragssystem.



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

- Allsidig utveckling för barn och ungdomar
- Funktionsnedsattas deltagande i verksamheten
- Integration
- Jämställdhet mellan könen

Ett projekt kan pågå i ett år, med möjlighet till årsvis förlängning i ytterligare två år. Bidrag utgår för ledare, lokal eller anläggning och material. Maximalt utvecklingsstöd för en förening är 100 000 kr per år.

Redovisning sker på InterbookGo efter projektets slut, dock senast 25 februari för projekt som slutförs sista december eller 25 augusti för projekt som slutförs sista juni. Försenad eller utebliven redovisning kan innebära att föreningen blir återbetalningsskyldig.

För aktiviteter under skollov ska följande kriterier vara uppfyllda:

- Aktiviteten ska bedrivas på ett skollov och i Uppsala kommun.
- Aktiviteten ska pågå under minst tre timmar per verksamhetsdag.
- Aktiviteten ska redovisas i aktivitetspoäng och sammankomststödsansökan.
- Gruppen ska döpas med skollov och bidragsnummer.
- Aktiviteten ska rikta sig till barn och ungdomar i åldern 5-25 år som är bosatta i Uppsala kommun.

Bidraget är ett förstärkt verksamhetsstöd för ökade kostnader i samband med skollovsverksamhet.

Redovisning sker i aktivitetspoäng (AktUpp) senast den 25 februari (aktiviteter genomförda 31/7-1/12) eller den 25 augusti (aktiviteter som genomförts 1/1-30/6). Utebliven eller försenad redovisning kan innebära att föreningen blir återbetalningsskyldig.

### **Prioriteringar**

Av fastställda bidragsregler framgår att föreningar kan få bidrag och stöd för särskilda och tidsbegränsade aktiviteter som avser att utveckla den ordinarie verksamheten. Under 2019 har nämnden haft ett särskilt utvecklingsstöd för jämställdhetsarbete och därmed görs viss selektion mellan flickor och pojkar och deras idrottande. Våra intervjuer har även gett oss vid handen att det enbart är fokus på de föreningar som driver barn- och ungdomsverksamhet. Till 2020 har idrotts- och fritidsnämnden tagit beslut om att avsätta 500 000 kr ur bidragsbudgeten till kvinnligt elitidrottande och lokala idrottsevenemang med tydlig jämställdhetssatsning.

### **3.3.5 Iakttagelser**

I vår kontakt med kommunens tjänstepersoner framkommer att kulturnämnden betalar ut bidrag till föreningar som organiserar öppna verksamheter, utan krav på medlemskap, även till idrott.

## KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

### 3.3.6 Kommentarer och bedömning

Som vi tidigare konstaterat sker en samhällsförändring som innebär ett minskat deltagande i föreningsverksamhet, vi bedömer det därför positivt att kommunen arbetar för att nå de ungdomar som inte deltar i aktiviteter med krav på medlemskap.

### 3.3.7 Bidragsprocessen

#### Ansökan

Samtliga ansökningar för bidrag sker digitalt. För att kunna ansöka om bidrag hos idrotts- och fritidsnämnden krävs det att ansökande förening är en bidragsberättigad förening. Detta är en ansökan i sig och det krävs då att föreningen lever upp till kommunens grundprinciper (se avsnitt 3.3.2).

- Lever upp till värden i kommunens övergripande mål.
- Bedriver regelbunden barn- och ungdomsverksamhet i en drogfri miljö.
- Har en egen styrelse och ekonomisk förvaltning.
- Har minst tio stödberättigade medlemmar.
- Är ansluten till en riksorganisation.

Föreningarna ansöker om de olika bidragen på angivna tider och utefter det specifika bidragets regler. För de olika bidrag som idrotts- och fritidsnämnden betalar ut ser ansökningsprocessen ut enligt följande:

- Medlemsstöd söks för de som var aktiva medlemmar föregående år. För detta stöd ska handläggare kunna härleda medlemmarna till aktivitetsstödet.
- Aktivitet- och sammankomststöd söks på samma sätt som det statliga "LOK-stödet"<sup>5</sup>, idrottsföreningar exporterar sina siffror från IdrottOnline<sup>6</sup> som har Riksidrottsförbundets LOK-stöd och övriga föreningar gör manuella inmatningar i kommunens system för aktivitetsstöd.
- Skollovsstöd söks löpande under året, där anger föreningen hur många barn och grupper de avser ha lovverksamhet för. Redovisning görs sedan i aktivitetsstödet som betalas ut med ett fast belopp per dag och grupp.
- Kvalitetspoäng är fördelat på två delar, del ett är kvalitetsfrågor som genererar en fast summa. Del två, ledarutbildningsstödet, kan sökas för kostnader föreningen haft och bidrag beräknas utefter hur stor medlemsverksamhet de har, vilket kommer fram i medlemsstödet.

#### Bedömning

Kommunen har två olika processer för bidragsprövning, ett för fastställda bidrag och ett för bedömningsbidrag / normerande bidrag.

<sup>5</sup> LOK står för statligt lokalt aktivitetsstöd.

<sup>6</sup> IdrottOnline är ett verksamhetssystem för svensk idrott och utgör basen för all kommunikation och administration mellan medlem, förening och förbund.



## KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

| Typ av bidrag / stöd                    | Process                              |
|-----------------------------------------|--------------------------------------|
| Medlemsstöd                             | Fastställt bidrag / aktivitetsbidrag |
| Aktivitets- och sammankomststöd         | Fastställt bidrag / aktivitetsbidrag |
| Kvalitetspoäng med ledarutbildningsstöd | Fastställt bidrag / aktivitetsbidrag |
| Skollovsstöd                            | Fastställt bidrag / aktivitetsbidrag |
| Driftstöd                               | Bedömningsbidrag                     |
| Investeringsstöd                        | Bedömningsbidrag                     |
| Projektstöd                             | Bedömningsbidrag                     |

Utöver de av kommunfullmäktige och nämnden fastställda principerna utgår handläggaren från gällande regelverk. Bidrag såsom medlemsstöd, aktivitets- och sammankomststöd, kvalitetspoäng med ledarutbildningsstöd samt skollovsstöd är normerade bidrag, vilket innebär att det inte finns någon bedömningsgrund för att erhålla bidraget.

Bidrag såsom driftstöd, investeringsstöd och projektstöd är bedömningsstöd vilka bedöms "helst" utefter gällande regelverk och prioriteringsordning utefter hur den enskilda föreningen fått bidrag jämfört med övriga sökande föreningar.

### **Aterrapportering och bidragskontroller**

Om en förening beviljas bidrag finns krav på återrapportering. Kraven på återrapportering varierar beroende på bidrag, då vissa bidrag betalas ut retroaktivt, t.ex. aktivitetsbidrag och bidrag för sammankomster. Dock ska samtliga bidrag redovisas i InterbookGo.

Kommunen följer upp utbetalda bidrag genom erfarenhetsutbyten mellan berörda föreningar, stickprov och särskilt avsatta föreningsmöten. Erfarenhetsutbytena är dialogbaserade och anordnas fyra gånger per år. Det finns inga krav på föreningarna ska närvara vid erfarenhetsutbyten. Föreningsmöten inbokas regelbundet där ansvariga från kommunen tillsammans med berörd förening går igenom föreningens verksamhet, kommunens mål och samtal om en gemensam målsättning. Föreningsmöten kan också oavkortat handla om hur föreningen nyttjat det bidrag som de erhållit.

Utifrån intervjuer med tjänstepersoner framkommer att ambitionen för de bidrag som betalas ut på säsongsbasis är att göra ett stickprov under den period som aktiviteten är lagd, så om föreningen bedriver en sommaraktivitet ska ett stickprov ske under sommaren. För en förening som är löpande under året ska ett stickprov ske per år. En stickprovskontroll innebär att föreningens medlemsregister jämförs med inrapporterade deltagare på närvarokort. Föreningarnas aktiviteter jämförs även med bokade lokaler i Uppsala kommun.



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

Kommunen ingår även i ett projekt som SKL driver för att upphandla ett nytt boknings- och bidragssystem. Syftet med det nya systemet är bland annat att underlätta för föreningar att söka bidrag, boka lokaler samt rapportera närvaro och statistik. Detta ska innebära en förenklad handlägningsprocess som föreningarna kan följa direkt via nätet. Det nya systemet ska även ge bättre möjligheter att följa upp nyckeltal och statistik och därmed ska kontroller och uppföljningar till stor del kunna hanteras direkt i systemet. Det nya systemet innefattar uppåt 200 kommuner och har varit på gång över ett år, men upphandling av systemet pågår fortfarande.

### **3.3.8 Kommentarer och bedömning**

Det är vår bedömning att kommunens uppföljning av utbetalda bidrag är tillräcklig. Vi ställer oss positiva till det nya system som kommunen, förhoppningsvis, snart kommer ha på plats för bokning och bidrag, och bedömer att systemet är behjälpligt i att systematisera kommunens uppföljningsprocesser.

De erfarenhetsutbyten som kommunen bjuder in till bedöms vara en viktig process i att informera föreningarna om gällande rutiner och vad som förväntas av föreningarna. Vidare bedömer vi de särskilt avsatta föreningsmötena som en viktig del av uppföljningen av utbetalda bidrag, men även som väsentligt för en bättre samverkan samt för att tillsammans kunna nå kommunfullmäktiges och idrotts- och fritidsnämndens mål.

### **3.3.9 Uppsala kommun i relation till andra kommuner**

Uppsala kommun ingår i Resultatnätverket (R9) som har i uppdrag att ta fram mått som kan användas för att följa och jämföra utvecklingen i nio liknande (storleksmässigt) kommuner ur ett kommunledningsperspektiv. I följande avsnitt jämför vi Uppsala kommuns fördelning av kontant bidrag, markeringsavgifter och prioriteringsprinciper med R9-kommunerna.

I Uppsala kommun ligger bidraget till idrottsföreningar på 97,5 kr/invånare. För Resultatnätverket (R9) ligger det ovägda medlet<sup>7</sup> på 116,2 kr/invånare.

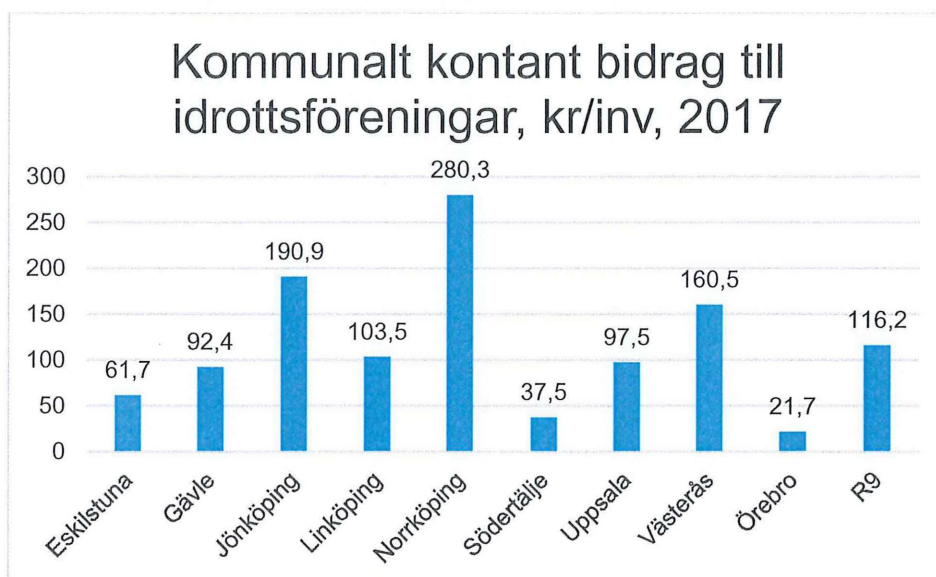
<sup>7</sup> Det ovägda medlet beskriver genomsnittet för Sveriges kommuner och beräknas genom att summera alla kommuners värde och dividera med 290.

## KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

### Kontant bidrag till idrottsföreningar, kr/invånare för Resultatnätverket



Uppgifter hämtade från Koladas indikator *Kommunalt kontant bidrag till idrottsföreningar, kr/inv*

Som framgår av diagrammet ovan tillhör Uppsala den grupp kommuner där föreningsbidraget ligger under 100 kr/invånare. Detta är förhållandevis lågt jämfört med Resultatnätverkets snitt på 116,2 kr/invånare.

I sammanhanget bör nämnas att kommuner även kan tillämpa subventioner för barn och ungas nyttjande av lokaler/anläggningar, så kallade markeringsavgifter, medan vuxna föreningsmedlemmar betalar mer för nyttjande av lokaler/anläggningar, så kallad vuxentaxa. Sådana olika typer av subventioner inkluderas normalt sett inte i föreningsbidraget och bör ses som ett alternativt bidrag till idrottande som kommuner kan erbjuda. Därför bör även andra typer av stöd tas i beaktande när kommuner jämförs gällande bidrag.

#### Uppsala kommun

Uppsala kommun ska, enligt idrotts- och fritidspolitiska programmet, subventionera hyreskostnader för såväl föreningar som enskilda medborgare när det gäller idrotts- och fritidsanläggningar. Det sker bland annat genom uthyrning av lokaler och anläggningar till markeringsavgifter och långa hyr-/arrendeavtal med föreningar. Uppsala kommuns fördelning mellan kontanta bidrag och lokalsubventioner 2019 enligt följande:

| Kommunens subvention   | Belopp         |
|------------------------|----------------|
| Kontanta stöd "bidrag" | 35 800 000 kr  |
| Lokalsubventioner      | 164 000 000 kr |
| Övrigt                 | 21 000 000 kr  |

Uppsala kommuns fördelning av kontanta stöd och lokalsubventioner 2019



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

**Eskilstuna kommun**

Eskilstuna kommun är en av de tre kommuner i R9-nätverket som har lägst kommunalt kontant bidrag till idrottsföreningar per invånare. Eskilstuna genomförde under 2019 en översyn av det stöd som ges till föreningar. Översynen visade följande fördelning mellan kontanta stöd och lokalsubventioner 2017:

| Kommunens subvention   | Belopp        |
|------------------------|---------------|
| Kontanta stöd "bidrag" | 35 100 000 kr |
| Lokalsubventioner      | 43 000 000 kr |

Eskilstuna kommuns fördelning av kontanta stöd och lokalsubventioner 2017

Eskilstuna kommun ger föreningar subventioner på flera sätt. Dels genom att subventionera hyror på lokaler som används och dels genom kontanta bidrag. Lokalsubventionerna till föreningar uppgick 2017 till 82 procent av bruttokostnaden för uthyrande och av det totala föreningsstödet uppgick lokalsubventionerna till 55 procent. De resterande 45 procenten kommer i form av kontant stöd till föreningarna. Det kontanta stödet delas ut till aktiva barn och unga i åldrarna 7 till 20 år, samt till vuxna med funktionsnedsättning till och med 64 år. Totalt uppgick stödet till föreningar år 2017 till drygt 78 miljoner.

Eskilstuna kommun eftersträvar lika goda möjligheter för flickor och pojkar respektive kvinnor och män att använda en anläggning under attraktiva tider.

**Gävle kommun**

I Gävle kommun subventioneras föreningar på flera plan. Dels genom subventionerade hyror och taxor och dels i form av kontanta stöd och material. I regel får alla som hyr lokal av Kultur & fritid Gävle en hyressubvention. I de lokaler där både ungdomar och vuxna har aktiviteter får föreningarna i snitt en hyressubvention på 81 procent för ungdomar och 65 procent för vuxna (2017). Föreningar som hyr lokaler med höga kostnader för drift och hyror får en högre hyressubvention då taxorna grundar sig på lokalens storlek. Utbetalandet av kontanta medlemsstödet till föreningar baseras på antal medlemmar, där varje förening får en summa per aktiv medlem oavsett kön. Det motiveras av att bidra till en mer jämställd fördelning av stödet. Då aktivitetsstödet är baserat på deltagartillfällen resulterar detta, enligt kommunens utredning, i att pojkars idrottande subventioneras mer än flickors.

**Västerås stad**

I Västerås stad tillämpas olika taxor för seniorer och juniorer och det är mer subventionerat för barn och ungdomar. Detta om föreningen hyr stadens anläggningar. Föreningar som hyr "privat" kan i det årliga föreningsstödet söka lokalstöd baserat på antal barn och ungdomar 7–20 år. Stadens rutiner är ca 150 kr/barn i lokalstöd. Staden har några föreningar med stora och dyra lokaler för grenens art. För dessa gör staden undantag, efter beslut i nämnd.

**Linköpings kommun**

Linköpings kommuns totala stöd till barn- och ungdomsföreningar är ungefär 100 miljoner kronor om året. Av dessa 100 miljoner kronor utgör lokalsubventioner 80



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

miljoner kronor, medan kontantstödet, fördelat på ett par olika bidragsformer, uppgår till drygt 20 miljoner kronor. År 2014 motsvarade den taxa som kommunen tillämpar i de kommunala lokalerna och anläggningarna för föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet en subvention på i snitt 73 procent.

| Kommunens subvention   | Belopp        |
|------------------------|---------------|
| Kontanta stöd "bidrag" | 20 000 000 kr |
| Lokalsubventioner      | 80 000 000 kr |

Linköpings kommuns fördelning av kontanta stöd och lokalsubventioner 2014

Linköpings kommun beaktar att flickor i allt större utsträckning tenderar av vara mer fysiskt inaktiva än pojkar. Som åtgärd ska kommunen fördela resurser (inklusive samverkan- och marknadsföringsavtal med elitidrotten) för en jämn och rättvis balans mellan flickor och pojkar, kvinnor och män.

**Jönköpings kommun**

Jönköpings kommun tillämpar lägre taxor för föreningslivet och särskilt de föreningar som bedriver barn- och ungdomsverksamhet på regelbunden basis och redovisar detta till kommunen. Taxan ökar sedan för de föreningar som inte bedriver någon barn- och ungdomsverksamhet. För privatpersoner är avgiften högre och företag betalar i stort sett marknadsmässig hyra. Även vad gäller bidrag så prioriteras de föreningar som bedriver barn- och ungdomsverksamhet. En del av det bidrag som betalas ut är avsett som driftbidrag och räknas utifrån en procentuell del av lokal-/anläggningskostnaden med ett maxtak.

**Örebro kommun**

Örebro kommun subventionerar kostnader för kommunala lokaler och anläggningar. Föreningar som äger anläggning har möjlighet att söka skötselbidrag. Kommunen har däremot inte gjort någon genomlysning av bidragen och dess kostnader.

Örebro kommun fördelar elitidrottsstöd och elitidrottsutvecklingsstödet jämställt mellan pojkar och flickor.

**Norrköpings kommun**

Norrköpings kommun fördelar ut medlemsbidrag till barn- och ungdomar i åldrarna mellan 7 och 20 år som uppfyller kraven för medlemsbidrag. Kommunen arbetar för att främja en jämställd föreningsverksamhet där föreningar har skyldighet att redovisa hur man arbetar med frågor som rör jämställdhet, jämlikhet och tillgänglighet i verksamheten. De vägledande riktlinjerna ska ge flickor och pojkar samt kvinnor och män likvärdiga förutsättningar för tränings- och tävlingsverksamhet. De kommunala lokaler/ytor som hyrs ut till föreningslivet är subventionerade med ett snitt på 85 procent. Taxorna för uthyrning är indelad i tre grupper. Grupp 1 med lägst taxa är föreningsverksamhet som är riktad till barn och unga under 20 år. Även skolor, studentföreningar, fritidshem och fritidsgårdar debiteras taxan för grupp 1. Grupp 2 har något högre taxa och riktar sig till seniorverksamhet som bedrivs av föreningar. Grupp 3 har högst taxa och riktar sig till övriga hyresgäster som privatpersoner och företag

## KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

inom Norrköpings kommun. Hyresgäster från andra kommuner debiteras 1,5 gånger taxa för grupp 3.

### Södertälje kommun

Södertälje kommun prioriterar barn och ungdomar genom att tillämpa nolltaxa för barn och unga upp till 20 år (ingen lokalhyra). Dock tillämpar kommunen vissa taxor vid match och uthyrning av arenor och för detta kan tillfälliga lokalstöd, under särskilda omständigheter, beviljas. Aktivitetsbidragen kommer öka de kommande åren för att minska den pågående problematiken med föreningar som har det svårt ekonomiskt och med att ungdomar och ledare lämnar. Således erhåller föreningar i Södertälje kommun mer i aktivitetsbidrag för äldre barn- och ungdomar. Vidare finns ett funktionärsbidrag som utgår från en bidragstrappa som baseras dels på det totala antalet aktiva medlemmar i föreningen, dels på det totala antalet aktiva tjejer i densamma.

Kommunen har haft vad de kallar "tjejkrona", vilket innebär att flickor som idrottar eller på annat sätt är en del av en förening får en extra peng. Kommunen har även infört en lägre taxa på tjejfotbollen. Utöver detta arbetar kommunen aktivt med aktivitetsbidraget för att uppmuntra föreningar till att ha ett större utbud av aktiviteter, bl.a. öppna aktiviteter. Detta för att tjejer tenderar att delta i högre grad om de inte nödvändigtvis behöver delta regelbundet.

### 3.3.10 Kommentarer och bedömning

Uppsala kommuns kontanta bidrag till idrottsföreningar ligger under genomsnittsnivån för R9-kommunerna. I denna typ av kommunjämförelse bör även andra typer av stöd vägas in för att få ett helhetsperspektiv av hur situationen ser ut i Uppsala kommun jämfört med andra kommuner. Få av R9-kommunerna har nyligen gjort en genomlysning av verksamheten för att få uppfattning om indirekt och direkt stöd. Bland de kommuner som har genomfört en genomlysning har Uppsala kommun överlägset högst indirekt stöd i form av lokalsubventioner om 164 mkr.

Genom de bidrag som Uppsala kommun beviljar prioriterar kommunen, likt andra kommuner, föreningar som bedriver verksamhet för barn och ungdomar. I nämndens verksamhetsplan står det beskrivet att jämställda förutsättningar för idrott och fritid är en självklarhet avseende samhällsplaneringen på alla nivåer och i alla skeden. I det idrottspolitiska programmet fastställs att Uppsala kommun eftersträvar balans mellan flickor/pojkar och kvinnor/män avseende aktiv och hälsobefrämjande fritid. Vi har inga synpunkter på kommunens prioritering, dock visar statistik att pojkar i högre grad än tjejer deltar i föreningslivet. Det förefaller därför väl att idrotts- och fritidsnämnden under 2019 infört ett utvecklingsstöd för jämställdhetsarbete. Således bedriver Uppsala kommun ett arbete för att adressera obalansen mellan flickor och pojkar när det gäller föreningsliv, specifikt idrottande.

## 3.4 Idrottsanläggningar

### 3.4.1 Markeringsavgifter

Markeringsavgifter beslutas av kommunfullmäktige samtidigt som Mål och budget beslutas. Respektive taxa/avgift avser tre olika kategorier/användare:



## KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

1. Allmännyttiga föreningar i Uppsala kommun för verksamhet/träning. Icke kommersiella tävlingar/matcher/cuper oavsett ålder.
2. Övriga föreningar, skolor, idrottsklasser på skoltid och studieförbund i Uppsala kommun.
3. Övriga förhyrare, till exempel företag, privatpersoner med mera. För kommersiella verksamheter och arrangemang av publikt intresse upprättas särskilda avtal.

Dessa kategorier återfinns i *Prislista 2019 Bokningsbara anläggningar*. Av prislistan framgår t.ex. att kategori 1 betalar 159 kr i hyra för en timme vid Studenternas IP sommar (ej 2019), medan kategori 3 betalar 9 890 kr per timme.

### 3.4.2 Fördelning av tid i kommunens lokaler och anläggningar

Den 20 maj 2019 antog idrotts- och fritidsnämnden *Anläggningskategorier och prioritering av tider*. Dokumentet delar in kommunens anläggningar i två kategorier:

- De som i stor utsträckning används för barn-, ungdoms- och motionsidrott inklusive match och tävling.
- De som i stor utsträckning används för match, tävling och träning på elitnivå med krav på god publikkapacitet.

För att kunna boka tid gäller att ansökan inkommer i rätt tid, att den som söker tid inte har skuld till kommunen och att nyttjandegraden av tidigare bokad tid ska ha varit hög.

Vid fördelning av tider i bokningsbara anläggningar ska utbokningen präglas av kommunens viktiga värden som jämställdhet, mångfald och rättvisa samt att barn och ungdomar likabehandlas. Utöver nämnda principer gäller även särskilda riktlinjer för prioriteringsordning för respektive anläggningskategori.

För kategori 1 gäller följande riktlinjer för prioritering av tid och resurser:

- Uppsala kommuns egen grundskola har alltid företräde fram till klockan 16:00 på vardagar. Uppsala kommuns egen gymnasieskola har alltid företräde till klockan 18:00 på vardagar. Skolornas 1) elitidrottsklasser och 2) idrottsprogram prioriteras framför andra skolor. Dock endast till 25 procent av tillgänglig tid.
- Bidragsberättigade föreningar ska gå före icke föreningsorganiserade / enskilda förhyrare som i sin tur går före företag. Kommunexterna förhyrare bokas i sista hand.
- Förening / verksamhet med speciella krav på anläggning / utrustning har företräde till sådan anläggning som möter kraven för verksamhetens genomförande.
- Förening / verksamhet har under ordinarie säsong företräde till säsongspräglad anläggning framför annan.
- Närhetsprincipen ska tillämpas för anläggningar av allmän karaktär, spridda över kommunen.



## KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

- Ungdomar upp till och med 20 år ges företräde till tider fram till klockan 20:00. Barn sju år och yngre hänvisas måndag-fredag i första hand till mindre idrottshallar.
- Många utövare har företräde framför få i jämförbara idrotter.

För kategori 2 gäller följande riktlinjer:

- Uppsala kommuns egen grundskola har alltid företräde fram till klockan 16:00 på vardagar. Uppsala kommuns egen gymnasieskola har alltid företräde till klockan 18:00 på vardagar. Skolornas 1) elitidrottsklasser och 2) idrottsprogram prioriteras framför andra skolor. Dock endast till 25 procent av tillgänglig tid.
- Tävlingsarrangemang och andra större arrangemang har alltid företräde (utifrån division/ranking/dignitet) framför ordinarie långtidsbokningar.
- Tävlingstider för vuxna prioriteras utifrån 1) divisionstillhörighet eller motsvarande samt 2) publikkapacitetsbehov.
- Tid för träning som bedöms vara nödvändig i anslutning till tävling prioriteras enligt föregående punkt.
- Bidragsberättigade föreningar ska gå före icke föreningsorganiserade / enskilda förhyrare som i sin tur går före företag. Kommunexterna förhyrare bokas i sista hand.
- Föreningar / verksamhet med speciella krav på anläggning / utrustning har företräde framför annan förening / verksamhet till sådana anläggningar som möter de särskilda kraven.
- Förening / verksamhet har under ordinarie säsong företräde till säsongspräglad anläggning framför annan.
- Ungdomar upp till och med 20 år ges företräde till tider fram till 20:00.
- Vuxna med inriktning på tävling går före vuxna med inriktning på motion. När det gäller tider för vuxna med inriktning på tävling ger högre plats i seriesystemet eller motsvarande företräde framför lägre.
- Som resurser räknas tider för tävling och träning, reklamplatser och försäljningsrätt.

### 3.5 Fyrishov AB:s uthyrningsrutiner

Idrotts- och fritidsnämnden och Fyrishov AB förhandlar om uppdragsavtal för lokaler (idrottshallar) för föreningsbedriven verksamhet inom Uppsala kommun på Fyrishov. Lokalerna är specialhallar, allmänhallar samt simhall.

Specialhallarna uppgår till sex stycken och tillhandahålls 50 veckor per år under måndag till söndag, 09:00 till 22:00. Idrotts- och fritidsnämnden har rätt att själva boka ut lokalen i andra hand till skola och föreningsliv enligt kategori 1 och 2 (se föregående avsnitt). Allmänhallar, Hall B och Hall D, tillhandahålls 2019-07-01 till och med 2019-12-31 för föreningsdriven verksamhet angiven som kategori 1 och 2, under vardagar 16:00 till 22:00 och helger från 09:00 till 22:00. Från år 2020 och framöver kompletteras Hall B och Hall D med 40 veckor per år och avser skoltid och fördelas under

## KPMG AB

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

skolterminerna (09:00 till 16:00). Simhall (simbanor, hopptorn, wet vest) tillhandahålls motsvarande 9 536 markeringsstimmar per år fördelat på 52 veckor per år, måndag till fredag klockan 06:00 till 08:00 och 16:00 till 22:00, samt lördag och söndag 08:00 till 18:00.

Det avtal som gäller mellan parterna från 2019-07-01 till och med 2024-07-31 innehåller två delar, dels tiden fram till 1 januari 2020, dels tiden efter. Avtalet sägs upp med ett års framförhållning alternativt att det förlängs automatiskt därefter med två år i taget. Utvärdering sker 2020-07-01 för eventuella revideringar. Avtalet innebär att idrotts- och fritidsnämnden hyr 50 veckor per år i specialhallarna och har rätt att boka ut alla tider. För allmänhallarna B- och D-hallen ska nämnden och Fyrishov tillsammans fördela tiderna fram till 1 januari 2020 och efter det ska nämnden boka ut tiderna i hallarna.

I dialog med representanter från Fyrishov AB framkommer att drygt 70 procent av bolagets inkomster är externa avgifter i form av besökare, hyresgäster med mera och att cirka 30 procent är kommunala uppdrag i Mål och Budget, varav ett gäller idrotts- och fritidsnämnden. Vidare framkommer att uppdragsavtalets andel av total inkomst för Fyrishov AB beräknas uppgå till 25,5 procent under 2019.

Fyrishov AB:s produktionskapacitet är cirka 5 200 timmar per hall och år och cirka 30 000 timmar per år avser allmänhallarna. Idrotts- och fritidsnämnden köper cirka tio procent 2019 och 14 procent 2020 av allmänhallarnas totalkapacitet. De timmar som idrotts- och fritidsnämnden köper är markeringsavgifter, det vill säga timmar för föreningar med subventionerad träning. För att en förening ska kunna få en markeringsstimme krävs det att föreningen är stödberättigad enligt idrotts- och fritidsnämndens regler, vilket innebär att föreningen bedriver föreningsaktivitet samt vissa tävlingar enligt Uppsala kommuns prislista kategori 1. I tidigare avtal som löpte från 2014-07-01 till och med 2019-06-30 (med årlig revidering) köpte idrotts- och fritidsnämnden 11 540 timmar per år och bolaget skulle avgöra fördelningen av hallar inom de olika grupper som nämnden köpte tid åt. Avtalet reviderades 2017 och den nya överenskommelsen innebar att idrotts- och fritidsnämnden köpte 9 555 markeringsstimmar (allmänhallar).

Från och med 1 januari 2020 är den totala grundersättningen till Fyrishov från idrotts- och fritidsnämnden 31 239 tkr (exklusive markeringsavgifter<sup>8</sup> och årlig PKV-uppräknings). Nämndens ersättning till bolaget enligt avtalet från 2014-07-01 var 23 951 745 kr samt ersättning till Uppsala Simsällskap på maximalt 250 000 kr.

Vår dialog med Fyrishov AB har gett oss vid handen att följande olika tider finns:

- Terminstider
- Matchtider
- Strötider
- Övrigt, t.ex. läger, cuper med mera.

Föreningarna har tidigare sökt tider via Fyrishov AB:s hemsida och Fyrishov har därefter bedömt/fördelat tider utifrån de regler som idrotts- och fritidsnämnden bestämt

<sup>8</sup> Tidigare tillföll den markeringsavgift som föreningarna betalade Fyrishov AB, nu tillfaller den idrotts- och fritidsnämnden.



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

och enligt den fördelning som redovisats av bolaget till nämnden, vilket innebar att match prioriteras före träning samt att barn- och ungdomsaktiviteter prioriteras. Idrotts- och fritidsförvaltningen tog därefter del av Fyrishovs förslag till fördelning av tider och därefter meddelade Fyrishov föreningarna. Enligt uppgift gäller nu att föreningar söker tider via idrotts- och fritidsföreningen som fördelar dem i förvaltningens bokningssystem.

### **3.5.1 lakttagelser**

I samband med våra dialoger har det framförts att det nya avtalet mellan idrotts- och fritidsnämnden och Fyrishov AB kan påverka föreningars möjligheter att få tillgång till tider. Enligt intervjuade kan detta i sin tur innebära svårigheter att bedriva föreningsbidrag och nya förutsättningar vid fördelning av tider.

Med anledning av vad som framförts i samband med våra dialoger bör en genomgång av vilka konsekvenser detta har för Uppsala kommuns föreningsverksamheter göras.



## 4 Svar på revisionsfrågor

### **Vilka olika typer av stöd till fritids- och idrottsverksamheter finns?**

I kommunen finns elva olika typer av bidrag och stöd för föreningar som bedriver idrotts- och fritidsverksamhet, två exempel är aktivitetspoäng och utvecklingsstöd till jämställdhetsarbete.

### **Hur stora är de totala årliga stöden?**

År 2018 betalade kommunen ut 32 688 167 kr, med reservering om att viss del av budget avsattes till nästa år för de bidrag som betalas ut retroaktivt. För 2019 uppgår det kontanta bidraget till 35 800 000 kr (44 650 000 kr i budget), och indirekt stöd i form av lokalsubventioner beräknas uppgå till 164 000 000 kr.

### **Hur görs prioriteringar mellan olika former av idrottsutövning (t ex barn/ungdom kontra vuxenidrott, elit/motion och kvinnligt/manligt) vid bidragsbedömning?**

Kommunen gör i dagsläget ingen prioritering mellan idrotter utan fördelar bidrag lika till föreningarna. Kommunen prioriterar de föreningar som bedriver barn- och ungdomsverksamhet och har under 2019 infört ett jämställdhetsstöd i form av utbildningar och punktsatser. Till 2020 har idrotts- och fritidsnämnden tagit beslut om att avsätta 500 000 kr ur bidragsbudgeten till kvinnligt elitidrottande och lokala idrottsevenemang med tydlig jämställdhetssatsning.

### **Efter vilka principer fastställs nivåerna på olika typer av stöd och markeringsavgifter?**

Nivåerna på olika typ av bidrag och stöd fastställs utifrån kommunens bidragsregler, vilka prioriterar de föreningar som bedriver barn- och ungdomsverksamhet. Markeringsavgifter beslutas av kommunfullmäktige och utgår från tre olika kategorier/användare.

### **Hur säkerställs att utbetalda bidrag används till det avsedda ändamålet?**

Alla inkomna ansökningar kontrolleras för att säkerställa att syftet för ansökan är förenligt med bidragsregelverket innan beslut tas och utbetalning sker.

Kommunen följer upp utbetalda bidrag genom stickprovskontroller och genom att bjuda in föreningar till dialogmöten fyra gånger per år. Kommunen har även särskilt avsatta föreningsmöten för uppföljning av föreningsbidrag.

### **Finns en tydlig koppling mellan de kommungemensamma målen, idrotts- och fritidsnämndens mål och omfattningen och inriktningen på de stöd som ges?**

Ja. Idrotts- och fritidsnämnden har i sin verksamhetsplan för 2019 brutit ned kommunfullmäktiges inriktningsmål i egna nämndmål och indikatorer samt omsatt uppdrag i åtgärder. På så sätt finns det en röd tråd från fullmäktiges Mål och budget till nämndens verksamhetsplan. De indikatorer som följs upp i olika uppföljningsfora anses vara heltäckande och ge en överblick av bidrag och nettokostnader.

### **Finns en tydlig koppling mellan de kommungemensamma målen, idrotts- och fritidsnämndens mål och omfattningen och storleken på befintliga markeringsavgifter?**

**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

Ja, vi menar att det finns en röd tråd mellan kommunfullmäktiges inriktningsmål, idrotts- och fritidsnämndens mål och befintliga markeringsavgifter. Markeringsavgifterna visar att kommunen prioriterar föreningar som bedriver barn- och ungdomsverksamhet, både i hur tid fördelas, men också genom att ha olika markeringsavgifter beroende på vem det är som hyr anläggningen.

**Vilka olika typer av markeringsavgifter finns avseende idrotts- och fritidsverksamhet?**

Kommunens markeringsavgifter utgår från tre olika kategorier:

1. Allmännyttiga föreningar i Uppsala kommun för verksamhet/träning. Icke kommersiella tävlingar/matcher/cuper oavsett ålder.
2. Övriga föreningar, skolor, idrottsklasser på skoltid och studieförbund i Uppsala kommun.
3. Övriga förhyrare, till exempel företag, privatpersoner med mera. För kommersiella verksamheter och arrangemang av publikt intresse upprättas särskilda avtal.

För respektive kategori är det olika markeringsavgifter, t.ex. betalar kategori 1 159 kr för att hyra Studenternas IP sommar (gäller ej 2019), medan kategori 3 betalar 9 890 kr per timme.

**Hur ser Uppsala kommuns stöd och markeringsavgifter ut i relation till andra kommuner?**

Uppsala kommuns kontanta bidrag till idrottsföreningar ligger under genomsnittsnivån för R9-kommunerna. I denna typ av kommunjämförelse bör även andra typer av stöd vägas in för att få ett helhetsperspektiv av hur situationen ser ut i Uppsala kommun jämfört med andra kommuner. Få av R9-kommunerna har nyligen gjort en genomlysning av verksamheten för att få uppfattning om indirekt och direkt stöd. Bland de kommuner som har genomfört en genomlysning har Uppsala kommun överlägset högst indirekt stöd i form av lokalsubventioner om 164 mkr.

**Hur ser rutinerna ut vid Fyrishov vad gäller uthyrning av lokaler och anläggningar?**

Fyrishovs uthyrningsrutiner består i att bolaget förhandlar om uppdragsavtal med idrotts- och fritidsnämnden avseende lokaler (idrottshallar) för föreningsbedriven verksamhet inom Uppsala kommun på Fyrishov. Lokalerna är specialhallar, allmänhallar samt simhall. Drygt 70 procent av bolagets inkomster är externa avgifter i form av besökare, hyresgäster med mera och cirka 30 procent är kommunala uppdrag i Mål och budget. De timmar som idrotts- och fritidsnämnden köper är så kallade markeringsavgifter, det vill säga timmar för föreningar med subventionerad träning. För att en förening ska kunna få en markeringstimme krävs det att föreningen är stödberättigad enligt idrotts- och fritidsnämndens regler, vilket innebär att föreningen bedriver ledarledd föreningsaktivitet för barn och unga samt vissa tävlingar.



**KPMG AB**

Granskning av idrotts- och fritidsnämndens rutiner och processer vad gäller bidrag till föreningar

2019-12-13

Datum som ovan

KPMG AB

Bo Ädel

Anders Petersson

Max Kollberg

Uppdragsansvarig, auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor    Certifierad kommunal yrkesrevisor    Granskare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.



## Bilaga 1 Metod och utgångspunkter

### Metod

Vår metod har bestått av följande delar:

- Intervjuer
- Dokumentgranskning

Intervjuer har skett med:

- Representanter från Fyrishov AB
- Idrotts- och fritidschef
- Enhetschef Idrott och Fritid, Bokning, Evenemang & Bidrag
- Ledningsstöd inom stadsbyggnadsförvaltningen
- Fritidsstrateg inom stadsbyggnadsförvaltningen

Följande dokument har granskats:

- Mål och budget 2019-21
- Årsredovisning 2018 Uppsala kommunkoncern
- Bidragsregler för barn- och ungdomsföreningar
- Delegationsordning för idrotts- och fritidsnämnden
- Uppsala kommuns fritidsvaneundersökning 2018
- Idrotts- och fritidspolitiskt program
- Idrotts- och fritidsnämndens aktualitetsbedömning av idrotts- och fritidspolitiska programmet
- Lokalförsörjningsplan för idrott och fritid 2019-2029 med utblick mot 2035
- Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun
- Verksamhetsplan för idrotts- och fritidsnämnden 2019
- R9-kommuners översynsrapporter av taxor och stöd, avgiftsprinciper vid lokalbokning samt regler för föreningsstöd
- Anläggningskategorier och prioritering av tider
- Avtal mellan idrotts- och fritidsnämnden och Fyrishov AB
- Fritidsvaneundersökning Uppsala kommun 2018
- Idrotts- och fritidsnämndens uppföljning av verksamhetsplan och budget per augusti 2019

KOMMUNREVISIONEN  
Missivskrivelse

Datum:  
2019-12-13

Diarienummer:  
KRN-2019/55

Mottagare  
Kommunstyrelsen  
Omsorgsnämnden

Kommunfullmäktige för kännedom

Handikappförbundens samarbetsorgan  
i Uppsala kommun för kännedom

## Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska funktionsnedsatta personers inflytande och självbestämmande över de insatser de fått beviljade enligt LSS.

Granskningen har funnit att det bedrivs ett strukturerat och systematiskt arbete i Uppsala kommun för att säkerställa delaktighet, självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning.

Därutöver konstaterar vi att det vid omsorgsnämnden finns ett flertal fora för dialog som syftar till att ta tillvara brukares och brukarorganisationers kompetenser och erfarenheter i arbetet med att stärka inflytande och självbestämmande.

Vi bedömer dessutom att de metoder och arbetssätt som tillämpas inom omsorgsförvaltningens myndighet och verksamheter är relevanta, vederhäftiga och ändamålsenliga när det gäller att stärka brukarens möjlighet till inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

Mot denna bakgrund är vår revisionella bedömning att kommunstyrelsen och omsorgsnämnden har vidtagit och vidtar ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att intentionerna i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade uppfylls.

Däremot bedömer vi att uppföljning av arbetet med program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kan stärkas och utvecklas. Vi ser också vissa risker med att kommunstyrelsen i egenskap av ägare av dokumentet har delegerat ansvar för samordning och stöd av programmets genomförande och implementering samt genomförande av programuppföljning till omsorgsnämnden.

Med anledning av granskningen rekommenderas kommunstyrelsen och omsorgsnämnden att:

- Utredda hur förutsättningar för programuppföljning ur ett helhetsperspektiv kan stärkas och utvecklas.
- Klargöra hur ansvar för samordning, implementering och uppföljning för program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen och omsorgsnämnden senast 2020-03-11 till [kommunrevisionen@ uppsala.se](mailto:kommunrevisionen@ uppsala.se) och till det sakkunniga biträdet, [anders.petersson@kpmg.se](mailto:anders.petersson@kpmg.se).

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande





# Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

Revisionsrapport  
Uppsala kommun

KPMG AB

2019-12-13

Antal sidor 23

Antal bilagor 1

## Innehållsförteckning

|     |                                                                                                                                                                                                                                           |    |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Sammanfattning                                                                                                                                                                                                                            | 2  |
| 2   | Bakgrund                                                                                                                                                                                                                                  | 4  |
| 2.1 | Syfte och revisionsfrågor                                                                                                                                                                                                                 | 4  |
| 2.2 | Avgränsning                                                                                                                                                                                                                               | 5  |
| 2.3 | Revisionskriterier                                                                                                                                                                                                                        | 5  |
| 2.4 | Projektorganisation                                                                                                                                                                                                                       | 5  |
| 2.5 | Metod                                                                                                                                                                                                                                     | 5  |
| 3   | Resultat av granskningen                                                                                                                                                                                                                  | 6  |
| 3.1 | Har fullmäktige eller omsorgsnämnden ställt upp några mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning?                                                                                                  | 6  |
| 3.2 | Har fullmäktige eller omsorgsnämnden inrättat något forum för dialog med intresseorganisationer eller på annat sätt fattat beslut i syfte att öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning? | 12 |
| 3.3 | Hur arbetar biståndshandläggarna för att säkerställa inflytande och påverkan för personer som ansöker om en LSS-insats?                                                                                                                   | 14 |
| 3.4 | Hur arbetar LSS-verksamheterna med att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats? Används någon specifik metod eller något arbetssätt?                                                    | 16 |
| 3.5 | På vilket sätt involveras brukarorganisationerna i kommunens arbete för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning?                                                                            | 18 |
| 4   | Slutsats och rekommendationer                                                                                                                                                                                                             | 20 |
| 4.1 | Svar på revisionsfrågor                                                                                                                                                                                                                   | 20 |
| 4.2 | Revisionell bedömning                                                                                                                                                                                                                     | 21 |
| 4.3 | Rekommendationer                                                                                                                                                                                                                          | 21 |
|     | Bilaga 1 – Granskade dokument och intervjupersoner                                                                                                                                                                                        | 23 |

## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska funktionsnedsatta personers inflytande och självbestämmande över de insatser de fått beviljade enligt LSS. Syftet med granskningen har varit att bedöma om möjligheterna till självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning svarar mot de krav som ställs i LSS.

I Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, § 6 anges att:

*Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.*

Vår granskning har funnit att det bedrivs ett strukturerat och systematiskt arbete i Uppsala kommun för att säkerställa delaktighet, självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning. Centralt i detta arbete är det program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning som kommunfullmäktige har beslutat om. Programmet pekat tydligt ut kommunens mål och ambitioner utifrån FN's konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dessa mål och ambitioner konkretiseras därefter på ett ändamålsenligt sätt i den handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning som omfattar samtliga nämnder och bolag.

Därutöver konstaterar vi att det vid omsorgsnämnden finns ett flertal fora för dialog som syftar till att ta tillvara brukares och brukarorganisationers kompetenser, erfarenheter och intressen i arbetet med att stärka inflytande och självbestämmande. Vi bedömer dessutom att de metoder och arbetssätt som tillämpas inom omsorgsförvaltningens myndighet och verksamheter är relevanta, vederhäftiga och ändamålsenliga när det gäller att stärka brukarens möjlighet till inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

Mot denna bakgrund är vår revisionella bedömning att kommunfullmäktige och omsorgsnämnden har vidtagit och vidtar ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att intentionerna i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade uppfylls.

Däremot bedömer vi att uppföljning av arbetet med program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kan stärkas och utvecklas. Vi ser också vissa risker med att kommunstyrelsen i egenskap av ägare av dokumentet har delegerat ansvar för samordning och stöd av programmets genomförande och implementering samt genomförande av programuppföljning till omsorgsnämnden.

### Rekommendationer

Med anledning av ovanstående rekommenderas Kommunstyrelsen och omsorgsnämnden att:

- utreda hur förutsättningar för programuppföljning ur ett helhetsperspektiv kan stärkas och utvecklas.





**Uppsala kommun**

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

- klargöra hur ansvar för samordning, implementering och uppföljning för program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

## 2 Bakgrund

Lagen om stöd och service (LSS) infördes för att garantera goda levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. LSS syftar därför bl.a. till full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning. Enligt lagen ska LSS-verksamhet vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Vidare ska den enskilde i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

Sedan LSS infördes för drygt 20 år sedan har möjligheterna till självbestämmande och inflytande ökat för personer som omfattas av lagen. För att skynda på utvecklingen finns statsbidrag att söka för handikapporganisationer som arbetar mot att nå full delaktighet och jämlikhet i samhället för personer med funktionsnedsättning.

Vissa kommuner har tydliga delaktighetsmål och verksamheter som erbjuder goda förutsättningar för inflytande och medbestämmande. Det finns också kommuner som inte har nått lika långt. I sådana kommuner finns en risk för att personer med funktionsnedsättning inte garanteras samma självbestämmande och inflytande som personer utan funktionsnedsättning. Det innebär i sin tur att LSS-verksamheten riskerar att inte svara mot lagens krav på full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning.

Det är viktigt personer med funktionsnedsättning ges de rättigheter som LSS ska garantera. Revisorerna i Uppsala kommun har därför valt att granska om möjligheterna till självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning svarar mot de krav som ställs i LSS.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om möjligheterna till självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning svarar mot de krav som ställs i LSS. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har fullmäktige eller omsorgsnämnden ställt upp några mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning? Hur följs ev mål upp och hur säkerställs att verksamheten arbetar för att nå målen?
- Har fullmäktige eller omsorgsnämnden inrättat något forum för dialog med intresseorganisationer eller på annat sätt fattat beslut i syfte att öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning?
- Hur arbetar biståndshandläggarna för att säkerställa inflytande och påverkan för personer som ansöker om en LSS-insats?
- Hur arbetar LSS-verksamheterna med att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats? Används någon specifik metod eller något arbetssätt? Finns skillnader mellan olika verksamheter, t ex daglig verksamhet och gruppbofärd, på denna punkt?
- På vilket sätt involveras brukarorganisationerna i kommunens arbete för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning?

## 2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar all verksamhet som bedrivs enligt LSS.

## 2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterierna kan ofta hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Revisionskriterierna kan också ha sin grund i jämförbar praxis.

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Förvaltningslagen
- Lagen om stöd och service
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

## 2.4 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Martin Jansson, verksamhetsrevisor tillsammans med Anders Elgtberg, granskare. Rapporten har kvalitetsgranskats enligt KPMGs rutiner för kvalitetssäkring.

Samtliga intervjurespondenter, som framgår av bilaga 1, har haft möjlighet att faktagranska rapporten.

## 2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom:

1. Dokumentstudier av kommunens dokumentation för området
2. Intervjuer med berörda tjänstemän
3. Analys
4. Faktagranskning
5. Kvalitetssäkring
6. Avrapportering



### 3 Resultat av granskningen

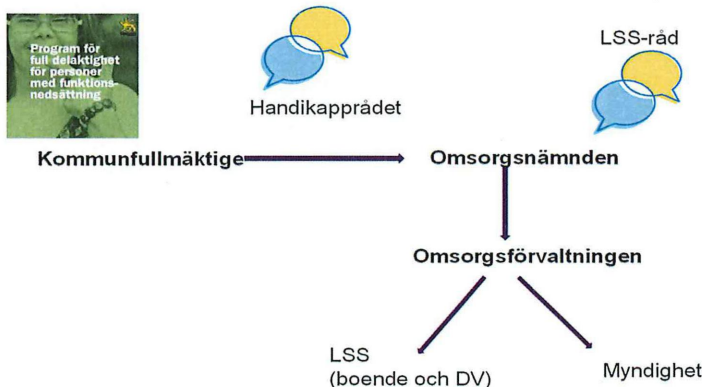
#### 3.1 Har fullmäktige eller omsorgsnämnden ställt upp några mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning?

##### Iakttagelser

I syfte att ge en bild av hur kommunfullmäktige och omsorgsnämnden arbetar för att ställa upp mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning kommer en övergripande beskrivning hur delaktighetsarbetet inom LSS-verksamheten är organiserat samt genomgång av styrande dokument att genomföras.

##### Organisation och styrning

Under senare år har ett aktivt arbete bedrivits i Uppsala kommun i syfte att stärka arbetet med delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Grundläggande i detta arbete är, och har varit, genomförandet av de uppdrag som fördelas i kommunfullmäktiges övergripande styrdokument *Mål och budget* som beskrivs närmare i nästa avsnitt. 2016 får arbetet med delaktighet en tydlig riktning och mål i och med att *Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning* antas. Även detta centrala dokument beskrivs mer utförligt i avsnittet nedan men i korta ordalag kan sägas att *Programmet* utgör underlag till *Mål och budget* samt för nämndernas verksamhetsplaner och bolagsstyrelsernas affärsplaner.



4

Bilden ovan åskådliggör översiktligt hur omsorgsnämndens arbete med LSS-verksamheten är organiserat och de viktigaste funktionerna<sup>1</sup>. Med utgångspunkt i att

<sup>1</sup> Bilden är tagen från en del av ett större underlag som hämtats in under granskningen och som använts i officiella sammanhang för att beskriva kommunens arbete med delaktighet.

## Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

kommunfullmäktiges, omsorgsnämndens och omsorgsförvaltningens roll och funktion är kända kommer fokus här att ligga på en närmare beskrivning av Kommunala handikapprådet och LSS-rådet. Det ska dock uppmärksammas att omsorgsförvaltningen sedan den 1 oktober 2019 har ingått i en ny organisation där verksamhetsområdena Myndighetsutövning (biståndsbedömning) och Arbeta och bostad (daglig verksamhet, gruppböende) renodlas.

### Kommunala handikapprådet (KHR)

Det kommunala handikapprådet är Uppsala kommuns övergripande råd för funktionshinderfrågor direkt kopplat till kommunstyrelsen. Rådet har tidigare handlagts av tillgänglighetssamordnare på kommunledningskontoret men ligger idag under omsorgsnämndens ansvar.

KHR's arbete tar utgångspunkt i vad som föreskrivs i kommunallagen, lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen m.m. Rådets syfte är att föra diskussioner i övergripande policyfrågor, sprida information och skapa opinionsbildning inom funktionshinderområdet. Frågor som lyfts upp i rådet är av kommunövergripande art och kommer till rådet via nämnder och bolag. Exempel på frågor och ärenden i rådet är, hur färdtjänsten fungerar, rapportering om centrala program inom kommunen, rapportering från nämnder och andra brukarråd, upphandlingsfrågor, frågor som berört allergihuset, regler för uteserveringar, tillgänglighet i samband med val och boendeanpassningsregler.

Rådet sammanträder fyra gånger per år samt arrangerar två temadagar årligen. Rådets sammansättning består av nio politiker från åtta nämnder och tio representanter från Handikappföreningarnas samarbetsorgan (HSO) varav fem är ordinarie och fem är ersättare. Rådet stöds av två tjänstepersoner från omsorgsförvaltningen i form av sekreterare och handläggare. Utöver detta deltar även brukarombudet.

### LSS-rådet

LSS-rådet skapades utifrån omsorgsnämndens beslut i verksamhetsplanen 2015. I verksamhetsplanen fick förvaltningen i uppdrag att inrätta ett brukarråd för frågor som berörde personer med insatser enligt LSS. Rådet beskrevs som en av flera åtgärder för att nå kommunens mål om ökat inflytande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning.

Det övergripande syftet med LSS-rådet är att öka inflytande och delaktighet för de personer som ingår i någon av LSS personkretsar. LSS-rådet ska behandla frågor som påverkar vardagen för de personer som ingår i LSS alla personkretsar. Syftet är att dela kunskaper och byta erfarenheter för att få in ett brukarperspektiv i planering och styrning av verksamheterna. LSS-rådet inrättades 2016 i projektform och övergick till permanent verksamhet 2018. Samtidigt som LSS-rådet övergick till permanent verksamhet antog omsorgsnämnden nya föreskrifter för LSS-rådet.

LSS-rådets sammansättning består av nio representanter från HSO och dess medlemsföreningar (sex ordinarie och tre ersättare) vilka utses av HSO Uppsala kommun. Enligt föreskrifterna för LSS-rådet ska flera representanter från HSO ha egen erfarenhet av funktionsnedsättning. Från omsorgsnämnden är fem förtroendevalda



## Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

representanter (tre ordinarie och två ersättare). Från omsorgsförvaltningen bistår tre tjänstepersoner vilka utses av förvaltningsdirektör.

Rådet sammanträder fyra gånger per år. Ordförande och vice ordförande utses varannan gång av nämnden och varannan gång av brukarorganisationerna. Ledamöter i rådet ersätts enligt ersättning till förtroendevalda i Uppsala kommun.

Ärenden som hanteras av rådet är konkreta frågor som rör LSS-gruppens vardag och som omsorgsnämnden primärt har ansvar för. Exempel på frågor och ärenden i rådet är personalens kompetens, utbildning av baspersonal, resor till och från daglig verksamhet, hyressättningar i gruppboenden, ta bort begreppet kund inom nämndens verksamheter och förfrågningsunderlag inom daglig verksamhet. LSS-rådet kolliderar inte med andra råd och går i linje med de samverkansavtal som finns med HSO och Uppsala kommuns lokala överenskommelse.

Nedan listas några av de resultat LSS-rådets arbete har genererat:

- Beslut om att inte använda begreppet kund i verksamheterna.
- Rådet har arbetat fram en vägledning med tips och idéer till gruppboendernas kultur- och fritidsombud.
- Genom diskussioner kring hur en bra boendemiljö ska vara har nämnden vässat kraven kring livskvalitet på gruppboendestäder. Exempelvis stöd för att upprätthålla vänskaps- och kärleksrelationer.
- LSS-rådet har fungerat som bas för dialog och utveckling med habilitering och utbildningsförvaltningen.
- Rådets brukarrepresentanter har utgjort styrgrupp för en utbildningssatsning för baspersonal inom LSS. Innehåll, tematiska områden, föreläsare osv.
- LSS-rådet har utgjort remissinstans kring revidering av förfrågningsunderlag (LOV) på daglig verksamhet. Flera förslag till ändringar har bifallits av nämnden.

## Styrande dokument

### Mål och budget 2019 med plan för 2020 och 2021

Mål och budget är kommunens övergripande styrdokument och innehåller inriktningsmål, uppdrag och budget för hela organisationen. Mål och budget 2019 innehåller nio inriktningsmål. Dessa inriktningsmål ligger till grund för styrning av den kommunala verksamheten och syftar till att skapa en gemensam riktning och förändring i hela den kommunala verksamheten. Av de nio inriktningsmålen är det framförallt mål nummer 7 som har relevans för målgruppen avseende denna granskning – *Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet.*

För detta inriktningsmål har tio stycken uppdrag identifierats under verksamhetsåret 2019. Av dessa tio uppdrag är det två stycken som mer eller mindre tydligt berör frågan om delaktighet för personer inom LSS-verksamheten:

- Pröva möjligheten till samordning för hjälp med och stöd i myndighetskontakter i syfte att underlätta för personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga.



## Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

- Öka möjligheten till inflytande och egenmakt så att stöd och insatser bättre motsvarar behoven

### Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning

Programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning beskriver den politiska strategin för funktionshinderpolitiken i Uppsala kommun. Programmet gäller i alla kommunens verksamheter och bolag och används i arbetet med att förbättra och utveckla tillgänglighet och delaktighet i kommunen i syfte att uppnå ökad trygghet, delaktighet och självständighet.

Utgångspunkten i programmet är ett antal målområden som är fastslagna i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning:

- Demokrati och inflytande
- Bemötande och kompetens
- Information och kommunikation
- Fysisk tillgänglighet
- Utbildning
- Arbete och sysselsättning
- Bostad
- Vardags- och familjeliv
- Kultur, fritid, idrott och hälsa.

För var och ett av dessa målområden har sedan ett antal övergripande mål identifierats som uttrycker ambitioner kring vad som ska uppnås för att öka tillgängligheten och delaktigheten i Uppsala. För t.ex. målområdet *Bostad* finns det övergripande målet: *Alla ska ha och kunna leva i en bostad som är anpassad efter individens behov.* För att detta övergripande mål ska kunna förverkligas så har ett antal prioriterade delmål, i sin tur, identifierats. För det övergripande mål som nämnts här finns fyra prioriterade delmål, varav ett är: *Tillgängligheten och användbarheten av nyproducerade bostäder ska säkerställas av Uppsala kommun.*

Programmet ska fungera som underlag till Mål och budget samt för nämndernas verksamhetsplaner och bolagsstyrelsernas affärsplaner. Det ska tydligt framkomma i planerna hur antagna mål och delmål ska uppnås. Programmets prioriterade målområden utgår från FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

### Handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning

Kommunfullmäktige fastställer programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning syftar till att förtydliga programmets implementering, genomförande av prioriterade delmål och åtgärder samt uppföljning av dessa.

Handlingsplanen gäller för Uppsala kommuns nämnder och bolagsstyrelser och syftar till att tydliggöra ansvarsfördelningen för genomförande av de prioriterade delmålen/åtgärderna hos nämnder och bolag. Kommunstyrelsen är dokumentansvarig för programmet och beskriver i handlingsplanen vilka nämnder och bolagsstyrelser som särskilt ansvarar för att arbeta med de prioriterade delmålen/åtgärderna i

## Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

programmet. Omsorgsnämnden har tilldelats ansvaret för samordning och stöd i programmets genomförande och implementering samt genomförande av programuppföljning.

### **Exempel på åtgärder som vidtagits för att nå uppsatta mål**

#### **Brukarombud**

Inom målområdet demokrati och inflytande i handlingsplanen för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning har omsorgsnämnden haft i uppdrag att tillsätta ett brukarombud vars definition och ansvar ska utarbetas i samråd med HSO. Detta gjordes genom att en arbetsgrupp bestående av fyra representanter från HSO och en sammankallande tjänsteperson från omsorgsförvaltningen inrättades

Brukarombudets övergripande uppdrag är enligt rollbeskrivningen att i ett demokratiskt perspektiv stärka inflytandet för kommunens medborgare med funktionsnedsättning genom att tillvarata deras intressen både på individnivå och på kollektiv nivå i FN-konventionens anda.

I den rollbeskrivning som utarbetats för brukarombudet anges tre huvudsakliga arbetsuppgifter:

##### *1 Stärka egenmakten hos individen*

På individnivå är uppdraget att stärka egenmakten genom att ge information, rådgivning och vägledning om exempelvis vart den enskilde kan vända sig med synpunkter och klagomål på kommunens verksamheter.

##### *2 Skapa kunskap om livssituationen för medborgare med funktionsnedsättningar*

Brukarombudet ska samla in information om hur personer med funktionsnedsättning upplever det stöd som ges av Uppsala kommun och dess anlitade utförare. Brukarombudet ska ta tillvara medborgarnas intressen på kollektiv nivå och sammanställa enskilda ärenden på ett övergripande systematiskt sätt. Detta utifrån Programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning och dess målområden.

Brukarombudet ska ta tillvara erfarenheter och information genom att samarbeta med HSO Uppsala kommun, olika forum för brukarinflytande samt ombud, samordnare och andra handikappförbund.

Denna kunskap ska användas för att medvetandegöra förvaltningar och politiska nämnder om livssituationen för medborgare med funktionsnedsättning genom exempelvis utbildningar, konferenser och dialogmöten.

##### *3 Strategiskt arbete gentemot politik och omvärld*

Brukarombudet ska vara delaktig i arbetet med att följa upp Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning och FN-konventionen. Brukarombudet ska stimulera till ändamålsenliga åtgärder utifrån den vunna kunskapen om situationen för medborgare med funktionsnedsättningar samt omvärldsbevaka funktionshinderområdet i syfte att hitta exempel på bra, vägledande verksamheter och sprida kunskaper.



## Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

Brukarombudet ska årligen sammanställa en årsrapport i vilken tendenser inom området redovisas. Rapporten ska rapporteras till Kommunfullmäktige.

### Brukarråd

Vid omsorgsförvaltningens avdelning för arbete och bostad har ett brukarråd funnits inrättat sedan hösten 2016. Brukarrådet är ett råd för personer som har LSS-insatser som sysselsättning och boende inom kommunens egen regi. Rådet består av sex deltagare, som bor i gruppboendestäder eller är deltagare på daglig verksamhet.

Till stöd finns det även tre medarbetare som hjälper dem att föra deras talan, såsom att hjälpas åt att ta fram dagordning, minnesanteckningar mm. Deltagarna bestämmer vad som ska stå på dagordningen. Rådet träffas en gång per månad och har även olika sidouppdrag såsom att besöka nämnden, eller delta som representanter i föreningslivet. De som sitter med i rådet gör det så länge de vill och när någon plats blir ledig erbjuds andra att vara med.

Syftet med rådet är att öka brukarnas inflytande och delaktighet över LSS-insatser inom daglig verksamhet och boende med stöd och service. Frågor lyfts till rådet via enskilda brukare och verksamheter i kommunens egen regi. Exempel på frågor som diskuterats är 25-årsfest för de som haft LSS insats i daglig verksamhet i 25 år, bemötandefrågor, semesterersättning inom daglig verksamhet, resor och arbetskläder. De frågor som diskuteras på rådets möten dokumenteras i form av minnesanteckningar och skickas vidare till alla verksamheter inom egen regi. Förändringar som rådets ledamöter har drivit igenom är bland annat nämnda 25-årsfest och att daglig verksamhet bara får ha planeringsdagar på måndagar och fredagar.

### Kommentar och bedömning

Den sammanvägda bedömningen utifrån de intervjuer vi genomfört och den dokumentation vi har granskat är att det bedrivs ett aktivt och strukturerat arbete i Uppsala kommun med att stärka inflytandet och självbestämmandet för personer med funktionsnedsättning. Under intervjuerna förmedlas av såväl politiker som tjänstepersoner ett stort engagemang och en vilja att komma framåt i frågor om delaktighet, inflytande och självbestämmande. Ett exempel på detta är den röda tråd som de mål som pekas ut i programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning utgör i delaktighetsarbetet. Det är inte ovanligt att denna typ av dokument efter att de fastställts tappat genomförandekraft och över tid minskar i betydelse. Vår bedömning är dock att i Uppsala kommun så utgör tvärtom programmet och tillhörande handlingsplan viktiga verktyg för att på ett strukturerat och systematiskt sätt driva på arbetet med att leva upp till intentionerna i Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Däremot bedömer vi att förutsättningarna för uppföljning av delaktighetsarbetet kan stärkas. Under granskningen framkommer det att en enskild tjänsteperson, bland flera arbetsuppgifter, har ansvar för att genomföra uppföljning av samtliga nämnders och bolags arbete med handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning. En sådan uppföljning riskerar att bli översiktlig och kontrollorienterad snarare än att ligga till grund för ett fördjupat lärande och utveckling om nämnders och bolags delaktighetsarbete ur ett helhetsperspektiv. Vi



2019-12-13

rekommenderar därför kommunstyrelsen att säkerställa förutsättningar för en programuppföljning ur ett helhetsperspektiv och att resurser för detta tilldelas.

Vi bedömer vidare att kommunstyrelsens beslut om att delegera ansvar för samordning och stöd i programmets genomförande och implementering samt genomförande av programuppföljning till omsorgsnämnden inte är helt oproblematiskt. Dels innebär detta en risk för att arbetet med programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kopplas samman allt för starkt med omsorgsnämnden med möjlig konsekvens att det inte kommer att uppfattas vara en angelägenhet för övriga nämnder och bolag. Detta riskerar över tid att urholka den genomförandekraft och potential som programmet idag besitter. För det andra bedömer vi att det finns en risk för att arbetet med programmet inte bedrivs ändamålsenligt och effektivt när kommunstyrelsen som ägare av dokumentet inte ansvarar för dess genomförande, implementering och uppföljning. Det finns även en uppenbar risk att denna ordning leder till otydlighet i organisationen i stort kring långsiktiga ambitioner och mål med delaktighetsarbetet. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att klargöra hur ansvar för programmets samordning, implementering och uppföljning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

### **3.2 Har fullmäktige eller omsorgsnämnden inrättat något forum för dialog med intresseorganisationer eller på annat sätt fattat beslut i syfte att öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning?**

#### **lakttagelser**

Det framgår av beskrivningen av det Kommunala handikapprådet, LSS-rådet och brukarrådet inom avdelningen arbete och bostad ovan att ett flertal fora som syftar till dialog med intresseorganisationer finns inrättade i Uppsala kommun. Dessutom pekas i utredningen *Struktur och metoder för brukarinflytande i omsorgsförvaltningen* ytterligare forum ut.

#### **Arena för boendefrågor**

Arena för boendefrågor startades utifrån önskemål från brukarorganisationerna i LSS-rådet. Brukarorganisationerna menade att mer tid och fokus behövdes kring frågor som berörde boende. Ett förslag om ett särskilt forum för att diskutera boendefrågor inom LSS lades fram.

I arena för boende har medlemmar från HSO deltagit. Från omsorgsförvaltningen har avdelningschef från arbete och bostad varit sammankallande. Andra som deltagit från förvaltningen är boendechefen från avdelningen arbete och bostad, enhetschef för myndighet, enhetschef för boendesamordning samt strateger.

Det finns inget uttalat syfte eller några riktlinjer för arena för boendefrågor. Däremot har syftet med arenan diskuterats vid möte mellan omsorgsförvaltningen och brukarföreningarna. I minnesanteckningar från mötet framkommer att omsorgsförvaltningen har uppfattat syftet med arenan att vara ett framtidsytande forum och strategisk arena med en öppen dialog kring frågor som utformning av nya boenden, boendeformer och välfärdsteknik. Enligt vad som framgår i utredningen



## Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

uppfattade brukarföreningarna arenans syfte vara att de skulle ges möjlighet att lyfta fram brister i strukturer för inflytande, individuppföljningar och kvalitetsuppföljningar. Föreningarna betonade att de ville kunna lyfta kompetensfrågor och frågor om upphandlingar av boenden. Omsorgsförvaltningen har bjudit in brukarföreningar till två arenor under 2018.

Det framgår av utredningen att förvaltningen föreslår att boendefrågor i framtiden lyfts i LSS-rådet. Det främsta skälet är att arenan anses vara för smal för att hantera en så bred fråga som boende. Det påpekas att såväl politiken som brukare inte deltar i arenan.

### Arena för samråd kring biståndsbedömning

Arena för samråd kring biståndsbedömning inrättades våren 2017. Bakgrunden till arenan var att ett tidigare påbörjat arbete med att ta fram en vägledning för myndighetsutövning inom LSS strandade. Det hade även under en längre tid funnits bristande förtroende hos brukarorganisationerna för omsorgsförvaltningens sätt att hantera lagstiftningen, och då särskilt i hanteringen av LSS. I arbetet med att ta fram en vägledning deltog politiker, tjänstepersoner och representanter från HSO Uppsala kommun.

Att ta fram en vägledning för myndighetsutövning inom LSS var svårt på flera sätt. Det var exempelvis svårt utifrån att lagen inte är skriven från ett grupperspektiv utan att lagen innebär att varje individ ska få sitt ärende bedömt utifrån dennes livssituation. En vägledning skulle också riskera att generalisera snarare än individualisera, vilket vore stick i stäv med lagstiftarens syfte med LSS.

Det finns inget uttalat syfte eller några riktlinjer för arena för samråd kring biståndsbedömning. Däremot framgår av utredningen att enskilda beslut om arbetsformer har fattats. Bland annat att arenan ska följa och tolka gällande föreskrifter och lagar och att brukarföreningarna inte ska kunna påverka eller vara med och fatta beslut. Däremot får de lämna synpunkter. Det uppges vidare att arenan inte ska diskutera individärenden utan mer generella och övergripande frågor.

Frågor som tagits upp på arenan för biståndshandläggning är exempelvis klagomålshantering, inflytande för den enskilde att påverka individutskottet, gränsdragningar och utmaningar mellan Socialtjänstlagen och LSS, kostnader för gemensamhetsutrymmen i gruppboenden, personliga ombud, intyg om medföljande ledsagare, tidsbegränsade beslut och brist på boenden.

Deltagare i arenan för biståndsbedömning består av nämndens individutskott, representanter från brukarorganisationer (3 - 6 personer) samt tjänstepersoner från omsorgsförvaltningen (3 - 6 personer).

I utredningen föreslår förvaltningen att arenan avslutas och att de frågor där lyfts hänvisas till LSS-rådet. Skälet är att biståndsbedömningen bara utgör en del av myndighetsutövningen och att arenan därför saknar den helhetssyn som kan leda till förbättringar som gagnar hela verksamheten.

### Regional LSS-inflytandegrupp

LSS-inflytandegruppen startades av FoU för ca sex år sedan. Omsorgsförvaltningen har deltagit med två tjänstepersoner sedan start. Bakgrunden till gruppen var att



2019-12-13

genom ett statligt bidrag verka för ett ökat inflytande och delaktighet för målgruppen inom kommun och region genom att arbeta med *empowerment*. Att arbeta med empowerment betyder att brukaren behöver kännedom om sina rättigheter för att kunna bevaka och kräva dem. Tanken var att flera kommuner inom länet skulle starta liknande grupper. Idag finns en grupp i Tierp och en grupp i Uppsala. Enköping och Östhammar har visat intresse för att starta upp grupper.

LSS inflytandegruppen är en del av det regionala arbetet med inflytandefrågor där samverkan mellan region och kommunerna är en av grundpelarna. Idag finns två LSS-inflytandegrupper inom regionen men fler kommuner vill starta LSS-inflytandegrupper. I LSS-inflytandegruppen ingår idag personer med egen erfarenhet av insatser inom LSS, två representanter från brukarorganisationer, en strateg från omsorgsförvaltningen och en närvårdskoordinator från regionen/omsorgsförvaltningen samt en sammankallande handläggare. Deltagarna i inflytandegruppen arvoderas av Region Uppsala vilket regionen budgeterat för t.o.m. 2020.

Deltagarna med egen erfarenhet har genom inflytandegruppens arbete tränats i att våga ta plats, ifrågasätta och komma med lösningar och förbättringar inom kommun och region. Deltagarna i LSS-inflytandegruppen har hållit föredrag och varit med på olika konferenser. De har startat en färdtjänstgrupp och arbetat som demokratiambassadörer inför valen 2018 och 2019. Just nu arbetar gruppen mycket med *Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning*.

Det framgår av utredningen att framtiden för LSS-inflytandegrupperna har diskuterats utifrån att FoU-s avdelning på vård och hälsa vid Region Uppsala inte längre har ett operativt ansvar för att hålla i gruppen. Regionen och kommunerna är överens om att gruppens kompetens behövs och att brukare med egen erfarenhet ska prioriteras i inflytandearbetet. Ett förslag för gruppens framtid beräknas var klart till hösten 2019. Gruppen själva är redo att ta uppdrag från både region och kommun.

### Kommentarer och bedömning

Vår granskning visar att det i Uppsala kommun finns en bredd av forum för dialog med intresseorganisationer som syftar till att öka inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning. Dessutom är vårt samlade intryck utifrån de intervjuer som genomförts att det hos såväl politiker som tjänstepersoner finns en insikt av både nödvändigheten och värdet i att ha en konstruktiv och framtätsyftande dialog med brukarorganisationerna i organiserad form. Vår bedömning är därför att kommunfullmäktige och omsorgsnämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att genom att inrätta forum för dialog med intresseorganisationer öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning.

## 3.3 Hur arbetar biståndshandläggarna för att säkerställa inflytande och påverkan för personer som ansöker om en LSS-insats?

### lakttagelser

#### Genomförandeplaner

Biståndsbedömning utgör endast en del av den myndighetsutövning som en kommun utövar inom ramen för LSS. Arbetet med biståndsbedömning är omgärdat av höga krav



## Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

på sekretess. Dessutom är lagen skriven på ett sådant sätt att bedömningar och överväganden inom ramen för biståndsbedömningen alltid ska ske utifrån den enskilda individens behov och livssituation. Av de intervjuer vi genomfört förmedlas en samstämmig bild där det framgår biståndshandläggarnas arbete med att säkerställa inflytande och påverkan för personer som söker om en LSS-insats sker tillsammans med den ansökande vid upprättandet av de genomförandeplaner som beskriver den enskildes samlade behov av insatser.

Enligt den rutin för upprättande av genomförandeplan som finns i Uppsala kommun syftar planen till att skapa en tydlig struktur för det praktiska genomförandet av beslutad insats och att underlätta uppföljningen. Planering av genomförandet omfattar:

- relationsskapande med den enskilde
- kartläggning och undersökning av den enskildes behov
- planering av uppföljning och revidering.

Den enskildes syn på sina förmågor, intressen, önskemål och behov tas till vara. Detta för att den enskilde ska kunna formulera sina mål och uppnå dem. Övergripande uppföljning av insatsen ska göras tillsammans med den enskilde minst var 3:e månad om inte tätare uppföljningstid bestämts i genomförandeplanen. När genomförandeplanens beskrivna mål är uppnått ska övergripande mål utifrån biståndsbeslut ses över. Om det finns ytterligare arbetsområden som den enskilde vill arbeta med ska dessa diskuteras och planeras med den enskilde

### Individens behov i centrum (IBIC)

Under granskningen framkommer att omsorgsförvaltningen har fattat beslut om att under 2020 implementera arbetssättet *Individens behov i centrum* (IBIC) för att ytterligare utveckla arbetet med biståndsbedömning.

IBIC är ett behovsinriktat och systematiskt arbetssätt för yrkesverksamma som arbetar med vuxna personer oavsett ålder eller funktionsnedsättning utifrån socialtjänstlagen, SoL, och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. IBIC är en vidareutveckling av Äldres behov i centrum, ÄBIC och har utarbetats av Socialstyrelsen. Enligt myndighetens beskrivning av arbetssättet utgår IBIC från individens behov, resurser, mål och resultat inom olika livsområden i dagliga livet.

Vidare framhålls att handläggare och utförare använder Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF, som gemensamt tankesätt och språk. Med ett systematiskt arbetssätt beskrivs nuläge, mål och resultat med strukturerad dokumentation. Det ger säkrare överföring och återanvändning av information. Målet är att individen får sina behov beskrivna på ett likvärdigt sätt i hela landet och att individen får möjlighet att stärka sina egna resurser avseende genomförande av aktiviteter och delaktighet. IBIC ger även ett stöd i samtal med anhöriga för att beskriva deras situation och behov av stöd.

Genomgående betonas under intervjuerna betydelsen av dialog med brukare vid upprättandet av genomförandeplaner.

### Kommentarer och bedömning

Givet förutsättningen att biståndsbedömning sker under sekretess och utifrån den enskildes behov och situation gör vi bedömningen att biståndshandläggarnas arbete med upprättade genomförandeplaner tillsammans med den ansökande säkerställer inflytande och påverkan. Vi ser positivt på att omsorgsförvaltningen beslutat att implementera arbetssättet IBIC under 2020 som ett sätt att öka systematiken i detta arbete.

## 3.4 Hur arbetar LSS-verksamheterna med att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats? Används någon specifik metod eller något arbetssätt?

### lakttagelser

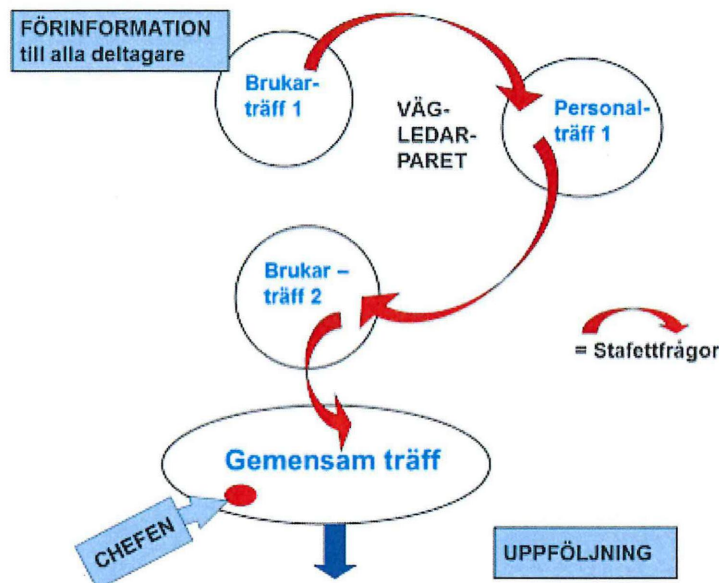
Utifrån genomförda intervjuer och granskade dokument har vi identifierat tre olika metoder och arbetssätt som har det gemensamt att de syftar till att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats.

### Delaktighetsmodellen

Delaktighetsmodellen är breddinförd vid avdelningen arbete och bostads boenden samt daglig verksamhet. Delaktighetsmodellens bärande idé är att stödja brukare att öka sin förmåga att uttrycka och formulera sina behov och önskemål tillsammans med dem som de delar vardagen med.

Modellen bygger på dialogsamtal, delaktighetsslingor, som förs i mindre grupper, brukare för sig och personal för sig, innan alla träffas för ett gemensamt samtal. Slingan ska ses som "ett sammanhållet samtal" och leds av utbildade vägledare som inte är personal till brukarna. I slingan samtalas kring ett valt tema av intresse för brukarna. Nedan en illustration av de olika moment som ingår vid genomförandet av en delaktighetsslinga.





## Brukarrevision

Denna metod utvecklades av före detta Regionförbundet Uppsala län och bygger på personliga intervjuer. Brukarrevision som används vid avdelningen arbete och bostads boenden samt daglig verksamhet är en oberoende utvärdering som görs för att utveckla och förbättra vård, omsorg och andra typer av verksamheter utifrån ett brukarperspektiv. Utvärderingen utförs av personer med egna erfarenheter av olika funktionsnedsättningar. En anhörig kan med sin unika inblick och erfarenheter också vara en brukarrevisor. Målsättningen är att öka brukarinflytandet inom vård, omsorg och samhället i stort.

Syftet med utvärderingen är att tydliggöra vad brukare tycker fungerar bra eller mindre bra i en verksamhet. Revisorerna står för frågeformulering, materialinsamling och analys. Revisionen ger också förslag på förbättringar. De intervjuades svar redovisas alltid anonymt i rapporten. Både beställare och medverkande brukare får sedan ta del av slutresultatet.

## Tjänstedesign

Vid tiden för granskningen pågick ett pilotprojekt med att pröva metoden tjänstedesign vid omsorgsförvaltningen. Metoden har sin bakgrund i Sveriges Kommuner och Regioners stöd för verksamhetsutveckling "Innovationsguiden".

Metoden tjänstedesign innebär, enligt den beskrivning vi har tagit del av, att utveckla en tjänst utifrån brukarens reella behov så att den blir användarvänlig och relevant utifrån dennes perspektiv. Syftet med metoden är att tillsammans med brukarna arbeta med att lösa "rätt" problem och därmed få möjlighet att utveckla en lösning som skapar ett verkligt värde för brukarna. Genom att använda sig av tjänstedesign kan



2019-12-13

organisationen identifiera vilka behov brukaren har. Särskilt angeläget uppges detta vara när det gäller att öka förståelsen kring outtalade eller mer svårångade behov.

Vid omsorgsförvaltning pågår två utvecklingsprojekt inom avdelningen för myndighet. Förvaltningen anmälde intresse för att delta med två grupper i ett utbildningsprogram i tjänstedesign. Valda förbättringsområden är tillgänglighet, delaktighet och bemötande på avdelningen myndighetsutövning. Projektet har pågått från augusti och avslutas i mars 2020. Deltagarna i de två olika projektgrupperna kommer delta på tre utvecklingsträffar med utbildning och handledning i utvecklingsarbetet. Grupperna arbetar självständigt mellan utbildningsträffarna och har till stöd en projektledare och coach. Omsorgsförvaltningens ledningsgrupp informeras kontinuerligt om projektgruppernas arbete.

### **Kommentarer**

Vi gör på basis av den information som framkommit under granskningen bedömningen att de metoder och arbetssätt som används för att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats är såväl relevanta som ändamålsenliga. Det finns ett påtagligt framåtsyftande, utvecklingsinriktat och engagerat förhållningssätt hos samtliga respondenter när det gäller frågan om arbetssätt och metoder. Den nyfikenhet och prövande hållning som återkommande kommer till uttryck under intervjuerna är sannolikt en betydande och central kraft när det gäller att utveckla former för inflytande och medbestämmande för personer som har beviljats LSS-insats.

## **3.5 På vilket sätt involveras brukarorganisationerna i kommunens arbete för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning?**

### **Iakttagelser**

Vår granskning har identifierat att brukarorganisationerna i Uppsala kommun involveras på flera olika sätt och nivåer för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning.

### **Kommunala handikapprådet och LSS-rådet**

I mer formell mening finns det kommunala handikapprådet som sammanträder fyra gånger per år samt arrangerar två temadagar årligen. Därutöver finns LSS-rådet som också sammanträder fyra gånger per år. Den huvudsakliga skillnaden mellan dessa fora för dialog är att handikapprådet primärt diskuterar övergripande policyfrågor medan LSS-rådet hanterar mer konkreta frågeställningar som exempelvis personalens kompetens eller hyressättning vid boenden.

### **Föreningsdialog**

Det finns dock exempel av på hur kommunen med andra insatser och åtgärder involverar brukarorganisationerna i kommunens arbete med att säkerställa inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning. Ett sådant är den föreningsdialog som omsorgsnämnden anordnar två gånger per år med syftet att

## Uppsala kommun

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

inhämta synpunkter och idéer kring hur tillgänglighet och delaktighet kan stärkas. Till dessa dialogmöten bjuds samtliga föreningar som erhåller föreningsbidrag in. Det innebär att föreningar som inte tillhör handikapprörelsen deltar vid dessa möten. Dessutom deltar representanter från nämnden samt tjänstepersoner. Mötena genomförs via smågruppdiskussioner som sedan samlas upp i en större och sammanfattande diskussion. Mötena föregås inte av en dagordning för att säkerställa att det är brukarorganisationernas och föreningarnas synpunkter och frågor som hamnar i fokus för diskussionerna.

### Ge makten vidare

Ett annat exempel på hur brukarorganisationerna involveras är arbetet med projektet *Ge makten vidare*. Projektet har drivits av Föreningen för Utvecklingsstörda Barn Ungdomar och Vuxna (FUB) Uppsala med beviljade medel från Allmänna arvsfonden. Det har beslutats att under 2020 kommer omsorgsnämnden att ta över ansvar och finansiering för att driva projektet vidare.

Alla människor med utvecklingsstörning i Uppsala, även de som inte är medlemmar i FUB, välkomnas att delta i uppbyggandet av en "sambandscentral" som tar utgångspunkt i vad deltagarna vill, vet, kan och är intresserade av att utvecklas inom. Deltagare kommer bland annat att få arbeta med administrativa uppgifter på FUB:s kansli, med kompetensutveckling och med förmedling av arbete och fritidsaktiviteter. Alla deltagare får utifrån förmåga, kunskap och erfarenhet bidra till det intressepolitiska arbetet för ökad egenmakt och inflytande över beslutsprocesser på individ-, organisations- och systemnivå. Projektet syftar till att rusta och förse personer med utvecklingsstörning med makt och inflytande samt att bidra till att utveckla nya arbetsformer och organisatoriska strukturer som understödjer det man vill uppnå.

### Kommentarer

Vi konstaterar mot bakgrund av den information som framkommit under granskningen att det finns en bredd i såväl form som innehåll för hur kommunen arbetar med att involvera brukarorganisationer i dess arbete att säkerställa inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning. Vi ser särskilt positivt på omsorgsnämndens beslut att överta ansvar och finansiering av projektet *Ge makten vidare* då detta kan antas bidra till långsiktighet i arbetet med att säkerställa brukarorganisationernas kontinuerliga involvering i arbetet med inflytande och medbestämmande.



## 4 Slutsats och rekommendationer

### 4.1 Svar på revisionsfrågor

- **Har fullmäktige eller omsorgsnämnden ställt upp några mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning? Hur följs eventuella mål upp och hur säkerställs att verksamheten arbetar för att nå målen?**

**Ja.** Vår bedömning är att programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning pekar ut tydliga mål som gör det möjligt att på ett strukturerat och systematiskt sätt driva på arbetet med att leva upp till intentionerna i Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Vi bedömer dock att uppföljningen av utpekade mål kan stärkas.

- **Har fullmäktige eller omsorgsnämnden inrättat något forum för dialog med intresseorganisationer eller på annat sätt fattat beslut i syfte att öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning?**

**Ja.** Vår granskning visar att det finns en bredd av forum för dialog med intresseorganisationer. Vi bedömer att kommunfullmäktige och omsorgsnämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att genom att inrätta forum för dialog med intresseorganisationer öka möjligheterna till inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning.

- **Hur arbetar biståndshandläggarna för att säkerställa inflytande och påverkan för personer som ansöker om en LSS-insats?**

Arbetet med att säkerställa inflytande och påverkan sker i huvudsak genom upprättande av genomförandeplaner tillsammans med den ansökande. Vi ser positivt på att omsorgsförvaltningen beslutat att implementera arbetssättet IBIC under 2020 som ett sätt att öka systematiken i detta arbete.

- **Hur arbetar LSS-verksamheterna med att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som har beviljats en LSS-insats? Används någon specifik metod eller något arbetssätt? Finns skillnader mellan olika verksamheter, t ex daglig verksamhet och gruppbofästigheter, på denna punkt?**

Vår granskning har identifierat en bredd av metoder och arbetssätt för att säkerställa inflytande och medbestämmande för de personer som beviljats LSS-insats. Vi gör bedömningen att de metoder och arbetssätt som används är såväl relevanta som ändamålsenliga.

- **På vilket sätt involveras brukarorganisationerna i kommunens arbete för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning?**

Vi konstaterar mot bakgrund av den information som framkommit under granskningen att det finns en bredd i såväl form som innehåll för hur kommunen arbetar med att involvera brukarorganisationer i dess arbete att säkerställa



inflytande och medbestämmande för personer med funktionsnedsättning. Vi ser särskilt positivt på omsorgsnämndens beslut att överta ansvar och finansiering av projektet *Ge makten vidare*.

## 4.2 Revisionell bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om möjligheterna till självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning svarar mot de krav som ställs i LSS.

I Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, § 6 anges att:

*Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.*

Vår granskning har funnit att det bedrivs ett strukturerat och systematiskt arbete i Uppsala kommun för att säkerställa delaktighet, självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning. Centralt i detta arbete är det program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kommunfullmäktige har beslutat om. Programmet pekat tydligt ut kommunens mål och ambitioner utifrån FN's konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dessa mål och ambitioner konkretiseras därefter på ett ändamålsenligt sätt i den handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning som omfattar samtliga nämnder och bolag.

Därutöver konstaterar vi att det vid omsorgsnämnden finns ett flertal fora för dialog som syftar till att ta tillvara brukares och brukarorganisationers kompetenser, erfarenheter och intressen i arbetet med att stärka inflytande och självbestämmande. Vi bedömer dessutom att de metoder och arbetssätt som tillämpas inom omsorgsförvaltningens myndighet och verksamheter är relevanta, vederhäftiga och ändamålsenliga när det gäller att stärka brukarens möjlighet till inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

Mot denna bakgrund är vår revisionella bedömning att kommunfullmäktige och omsorgsnämnden har vidtagit och vidtar ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att intentionerna i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade uppfylls.

Däremot bedömer vi att uppföljning av arbetet med program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kan stärkas och utvecklas. Vi ser också vissa risker med att kommunstyrelsen i egenskap av ägare av dokumentet har delegerat ansvar för samordning och stöd av programmets genomförande och implementering samt genomförande av programuppföljning till omsorgsnämnden.

## 4.3 Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- utreda hur förutsättningar för programuppföljning ur ett helhetsperspektiv kan stärkas och utvecklas.



**Uppsala kommun**

Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

- klargöra hur ansvar för programmets samordning, implementering och uppföljning bör utformas för att säkerställa planering och genomförande ur ett helhetsperspektiv.

2019-12-13

KPMG AB

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Martin Jansson

Verksamhetsrevisor

Bo Ädel

Uppdragsansvarig

## Bilaga 1 – Granskade dokument och intervjupersoner

### Dokument som granskats

- Ansökan om stöd för att följa upp och utveckla LSS-rådet i Uppsala kommun.
- Brukarombudd i Uppsala kommun, rollbeskrivning, funktion och definitioner.
- Goda relationer, en vägledning om sexualitet, känslor och bemötande för dig som arbetar i en LSS-verksamhet.
- Handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning.
- LSS-rådet, verksamhetsberättelse 2016-2017.
- Omsorgsförvaltningen – organisation. Organisationsskiss.
- Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning.
- Stadgar och föreskrifter för kommunens råd.
- Struktur och metoder för brukarinflytande i omsorgsförvaltningen, utredning.
- Synpunktsblankett.
- Rapport om resultat och genomförande av SKL:s brukarundersökning 2017, en brukarundersökning inom all daglig verksamhet i Uppsala kommun.
- Rutin. Ta emot och utreda synpunktsärende.
- Rutin. Genomförandeplan inom serviceboende och gruppbostad.
- Rutin. Kontaktmannaskap inom serviceboende och gruppbostad.
- Verksamhetsplan och budget 2019. Omsorgsnämnden.
- Öppna jämförelser – Enhetsundersökningen LSS 2019, Socialstyrelsen.

### Intervjurespondenter

- Ordförande omsorgsnämnden.
- Tidigare ordförande omsorgsnämnden.
- Direktör, omsorgsförvaltningen.
- Chef avdelning för arbete och bostad.
- Chef för avdelning myndighetsutövning
- Chef för avdelning systemledning.
- Uppdragsstrateg
- Företrädare för HSO Uppsala.



KOMMUNREVISIONEN  
Missivskrivelse

Datum:  
2019-12-13

Diarienummer:  
KRN-2019/54

Mottagare  
Kommunstyrelsen

Övriga nämnder för kännedom  
Kommunfullmäktige för kännedom

## Granskning av budgetprocessen

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska budgetprocessen. Uppdraget har ingått i revisionsplanen för år 2019.

Den samlade bedömningen är att den kamerala budgetprocessen för 2020 och framåt i stort är ändamålsenligt utformad utifrån perspektivet transparens i underlag för fullmäktiges beslut om budgeten. Utrymmen för förbättringar finns dock och vi lämnar följande rekommendationer:

- Resultatet från markexploatering bör särredovisas och i budgeten inte medräknas i resultatmålet på två procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunal skatteutjämning.
- Budgetdokumentet Mål och budget bör kompletteras med budgeterad balansräkning som visar hur målen rörande soliditet och låneskuld per invånare infrias om resultatbudgeten nås.
- I Mål och budget påpekas vikten av att följa utvecklingen av verksamhetens nettokostnader i förhållande till utvecklingen på skatteintäkter m m. Vi anser att dokumentet bör gå längre än så och föra en diskussion när kostnaderna i budgeten föreslås öka mer än skatteintäkterna.
- Delårsrapporten bör redovisa en avstämning av utfall mot budget för samma period, dvs för 1 januari – 31 augusti. Kvaliteten på helårsprognosen kan svårigen bedömas utan en analys av utfallet för årets åtta första månader. Resultatet i delårsrapporten ska bland annat bedömas av revisorerna och är även en aktuell och viktig information till fullmäktige inför budgetbeslutet till efterföljande år.

I övrigt vill vi särskilt lyfta fram:

- Från och med 2020 budgeteras exploateringsverksamheten i alla delar. Stora svårigheter kommer att finnas i att budgetera markförsäljningar men dessa intäkter ska å andra sidan inte användas som styrmedel för driften.

Den från och med 2019 tillämpade periodiseringen av det interna kommunbidraget borde leda till bättre månatlig överensstämmelse mellan budget och utfall vilket ökar kvaliteten i de månatliga resultatanalyserna inklusive bedömningar av möjliga bokförings- och redovisningsfel.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2020-03-11 till [kommunrevisionen@ uppsala.se](mailto:kommunrevisionen@ uppsala.se) och till det sakkunniga biträdet, [bo.adel@kpmg.se](mailto:bo.adel@kpmg.se).

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



# Granskning av budget- processen

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-12-13

Antal sidor 18





Uppsala kommun  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

## Innehållsförteckning

|        |                                                                |    |
|--------|----------------------------------------------------------------|----|
| 1      | Sammanfattning                                                 | 1  |
| 2      | Bakgrund                                                       | 2  |
| 3      | Syfte och granskningsfrågor                                    | 3  |
| 4      | Avgränsning                                                    | 4  |
| 5      | Revisionskriterier                                             | 4  |
| 6      | Ansvariga nämnder                                              | 4  |
| 7      | Metod                                                          | 4  |
| 8      | Projektorganisation                                            | 5  |
| 9      | Resultatet av granskningen                                     | 5  |
| 9.1    | Processbeskrivning                                             | 5  |
| 9.1.1  | Planerings- och styrmodell                                     | 5  |
| 9.1.2  | Anvisningar                                                    | 6  |
| 9.1.3  | Systemstöd                                                     | 6  |
| 9.1.4  | Periodiseringar                                                | 7  |
| 9.2    | Svar på specifika granskningsfrågor i syftet                   | 7  |
| 9.2.1  | Hur ser den underliggande resursfördelningsmodellen ut?        | 7  |
| 9.2.2  | Hur ser kopplingen ut mellan uppdrag, mål och budget?          | 8  |
| 9.2.3  | Finns uppdaterade underlag när budgeten fastställs?            | 8  |
| 9.2.4  | Hur kompenseras eller justeras för volymförändringar?          | 9  |
| 9.2.5  | Hur har tidigare obalanser hanterats?                          | 10 |
| 9.2.6  | Hur kvalitetssäkras budgeten för specifika poster och områden? | 11 |
| 9.2.7  | Vilka prognoser kring demografi m m används som underlag?      | 14 |
| 9.2.8  | Inom vilka områden finns de största osäkerheterna i budgeten?  | 15 |
| 9.2.9  | Läggs en nedbruten budget in i ekonomisystemet tidigt på året? | 15 |
| 9.2.10 | Hur periodiseras budgeten över året i ekonomisystemet?         | 16 |
| 9.2.11 | Hur är budgeten kopplad till styrmodellen?                     | 16 |
| 9.2.12 | Övriga för granskningen relevanta frågeställningar             | 17 |



Uppsala kommun  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

## 1 Sammanfattning

Uppsala kommun är landets fjärde största kommun och växer snabbt i invånarantal. Folkmängden uppgår idag till ca 230.000 personer.

Kommunens prognos för 2019 innebär en ökning av verksamhetens nettokostnader med 6,5% medan skatteintäkter och utjämning bedöms öka med 5,7%. I budgeten för 2020 ökas nettokostnaderna med 5,4% medan skatteintäkter och utjämning ökar med 4,9%.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att en risk kan finnas för osäkerheter i budgetarbetet med möjlig påverkan på styrning, uppföljning, ekonomi och redovisning. Revisorerna har därför beslutat att en granskning bör ske av budgetprocessen. Granskningen har fokuserat på budgetarna för 2019 och 2020.

Granskningen har inte haft som syfte att bedöma prioriteringar mellan eller inom nämnder. Syftet har varit att bedöma om det kamerala budgetarbetet har sådan kvalitet att det möjliggör prioriteringar, satsningar och styrningar mot fullmäktiges mål.

Budgetens viktigaste syfte är att styra verksamhet och ekonomi. En väl nedbruten och periodiserad budget är ett utmärkt verktyg för styrningen.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att den kamerala budgetprocessen för 2020 och framåt i stort är ändamålsenligt utformad utifrån perspektivet transparens i underlag för fullmäktiges beslut om budgeten. Utrymmen för förbättringar finns dock och vi lämnar följande rekommendationer:

- Resultatet från markexploatering bör särredovisas och i budgeten inte medräknas i resultatmålet på 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunal skatteutjämning.
- Budgetdokumentet Mål och budget bör kompletteras med budgeterad balansräkning som visar hur målen rörande soliditet och låneskuld per invånare infrias om resultatbudgeten nås.
- I Mål och budget påpekas vikten av att följa utvecklingen av verksamhetens nettokostnader i förhållande till utvecklingen på skatteintäkter m m. Vi anser att dokumentet bör gå längre än så och föra en diskussion när kostnaderna i budgeten föreslås öka mer än skatteintäkterna.
- Delårsrapporten bör redovisa en avstämning av utfall mot budget för samma period, dvs för 1 januari – 31 augusti. Kvaliteten på helårsprognosen kan svårigen bedömas utan en analys av utfallet för årets åtta första månader. Resultatet i delårsrapporten ska bland annat bedömas av revisorerna och är även en aktuell och viktig information till fullmäktige inför budgetbeslutet till efterföljande år.

I övrigt vill vi särskilt lyfta fram:

- Från och med 2020 budgeteras exploateringsverksamheten i alla delar. Stora svårigheter kommer att finnas i att budgetera markförsäljningar men dessa intäkter ska å andra sidan inte användas som styrmedel för driften.





**Uppsala kommun**

Rapport granskning budgetprocessen

KPMG AB

2019-12-13

- Den från och med 2019 tillämpade periodiseringen av det interna kommunbidraget borde leda till bättre månatlig överensstämmelse mellan budget och utfall vilket ökar kvaliteten i de månatliga resultatanalyserna inklusive bedömningar av möjliga bokförings- och redovisningsfel.

**Kommentarer till specifika granskningsfrågor:**

- Budgeten utgår ifrån föregående års budget minskad med ettåriga satsningar med tillägg för demografiska förändringar och löneökningar samt avdrag för effektiviseringskrav. Särskilda tillskott lämnas för nivåhöjande beslut och ettåriga satsningar.
- Utgångspunkten är att uppdrag och mål ska rymmas inom ordinarie budget.
- Samtliga nämnder har under hösten getts tillfälle att yttra sig över sin budget.
- Budgeten fastställs i november. Fullmäktige har då behandlat delårsrapport och prognos. Uppdaterade prognoser över skatteintäkter och statsbidrag finns tillgängliga.
- Inför 2020 har omsorgsnämnden fått viss kompensation för strukturellt underskott. Gatu- och samhällsmiljönämnden har fått kompensation för ökning av avskrivningar efter omföringar från exploateringsverksamhet till färdiga anläggningar.
- Vår bedömning är att större poster som skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning, riktade statsbidrag, pensionskostnader, löner och exploatering hantearas kameralt korrekt i budgeten. Vi har inte reviderat budgetposterna men tagit del av underlag och rutiner.
- De största osäkerheterna i budgeten bedömer vi finns i skatteintäkter, pensionskostnader, markförsäljningar, riktade statsbidrag och LSS.
- Beslut om detaljerad budget tas i januari för omsorgsnämnden, i februari för utbildningsnämnden och i december året innan för övriga nämnder.
- När nämnderna tagit beslut om detaljbudget läggs en nedbruten budget på konto- och verksamhetsnivå in i analysverktyget Hypergene, vilket möjliggör en ändamålsenlig styrning och uppföljning redan från årets början.
- Budgeten periodiseras från och med 2019 så att det interna kommunbidraget varje månad möter respektive verksamhets nettokostnader. I teorin kommer varje nämnd då att varje månad ha ett ungefärligt nollresultat om utfallet ligger nära budgeten. Det ökar möjligheterna att styra och följa upp med hjälp av budgeten.

## **2 Bakgrund**

Den årliga budgeten är ett mycket viktigt verktyg för styrning och uppföljning av bedrivna verksamheter. Budgeten används även för analys av att redovisningen av utfall är korrekt. Större avvikelser mot budget kan orsakas av fel i redovisningen, framför allt rörande periodiseringar och fullständighet. Budgeten är även viktig som underlag för prognoser, kommande års budgetar, flerårig planering och politiska prioriteringar.





**Uppsala kommun**  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

Uppsala kommuns styrelser och nämnder hade 2018 ett ekonomiskt utfall som totalt sett innebar en positiv avvikelse med 143 mnkr. Större positiva avvikelser noterades för kommunstyrelsen med 52 mnkr och utbildningsnämnden 89 mnkr. Större negativa avvikelser redovisades av äldre- och omsorgsnämnden med -13 mnkr och omsorgsnämnden med -25 mnkr.

Kommunens prognos för 2019 innebär en ökning av verksamhetens nettokostnader med 6,5% medan skatteintäkter och utjämning bedöms öka med 5,7%. I budgeten för 2020 ökar nettokostnaderna med 5,4% medan skatteintäkter och utjämning ökar med 4,9%.

Kommunen växer starkt i invånarantal. Folkmängden uppgår idag till ca 230.000 personer och prognostiseras att öka med 17.000 personer inom fem år, 32.000 inom tio år och till år 2050 med ca 100.000 personer. Tillväxten skapar stora behov av bostäder, förskolor, skolor, omsorgsboenden och infrastruktur m m som ska finansieras genom skatteintäkter, upplåning och/eller försäljning av tillgångar, t ex mark och byggnader. I den mån investeringar finansieras med upplåning tillkommer räntekostnader som ska finansieras. Räntorna idag ligger på mycket låg nivå men den situationen kan förändras.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att en risk kan finnas för osäkerheter i budgetarbetet med negativ påverkan på styrning, uppföljning, ekonomi och redovisning. Revisorerna har därför beslutat att en granskning bör ske av budgetprocessen. Uppdraget har ursprungligen ingått i revisionsplanen för år 2018 och fortsatt under 2019.

### **3 Syfte och granskningsfrågor**

Syftet med granskningen har varit att ge underlag för att bedöma kvaliteten i det budgetarbete som leder fram till kommunens årliga budget.

Inom ramen för det övergripande syftet har följande frågor avsetts att besvaras eller belysas:

- Hur ser den underliggande resursfördelningsmodellen ut? När fastställdes den och är den relevant utifrån aktuella förutsättningar?
- Hur ser kopplingen ut mellan uppdrag, mål och budget?
- Finns tillfredsställande underlag för budgeten vid tidpunkten för fastställandet? Hur beaktas samtidiga prognoser med stora avvikelser?
- Hur kompenseras eller justeras för volymförändringar?
- Hur har tidigare obalanser hanterats?
- Hur kvalitetssäkras budgeten för specifika poster och områden? Hur ser underlagen ut? Större poster:
  - Skatteintäkter
  - Generella statsbidrag och utjämning
  - Riktade statsbidrag
  - Pensionskostnader
  - Löner
  - Exploateringsverksamhet
  - Effektiviseringar



Uppsala kommun  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

- Vilka prognoser kring demografi m m används som budgetunderlag? Hur har dessa prognoser historiskt sett motsvarat verkligheten?
- Inom vilka områden finns de största osäkerheterna i budgeten?
- Läggs i ekonomisystemet in en nedbruten budget på konto- och verksamhetsnivå och som motsvarar av fullmäktige fastställd budget? När läggs budgeten in i ekonomisystemet, tillräckligt tidigt på året utifrån styrningsperspektiv?
- Hur periodiseras budgeten över året i ekonomisystemet?
- Hur är budgeten kopplad till styrmodellen?
- Övriga frågeställningar som är relevanta för att uppnå granskningens syfte.

## 4 Avgränsning

Granskningen har haft en i huvudsak kameral inriktning och fokuserat på de underlag som används för framtagning av budget samt kopplingen mellan verksamhet, ekonomi och redovisning.

Granskningen har utgått ifrån budgetarna för 2019 och 2020 men har varit inriktad på processen för framtagning av budgetunderlag och efterföljande styrning och uppföljning.

## 5 Revisionskriterier

Granskningen har utgått ifrån Kommunallagens 6 kap 6§. Där stadgas: "Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

## 6 Ansvariga nämnder

Granskningen har berört kommunstyrelsen som övergripande ansvarig för kommunens ekonomi och samtliga nämnder.

## 7 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med ekonomidirektör, budgetfunktion, redovisningschef och ekonomichefer.
- Analyser av beräkningsunderlag för budgeten.
- Analyser av den nedbrutna budgeten.
- Analys av utfallet i delårsrapporten per 31 augusti 2019 med syfte att bedöma kvaliteten på budgeten och periodiseringar över året.
- Avslutande sammanställning, analys och rapport.



## 8 Projektorganisation

Granskningen har genomförts under ledning av Bo Ädel, auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor.

## 9 Resultatet av granskningen

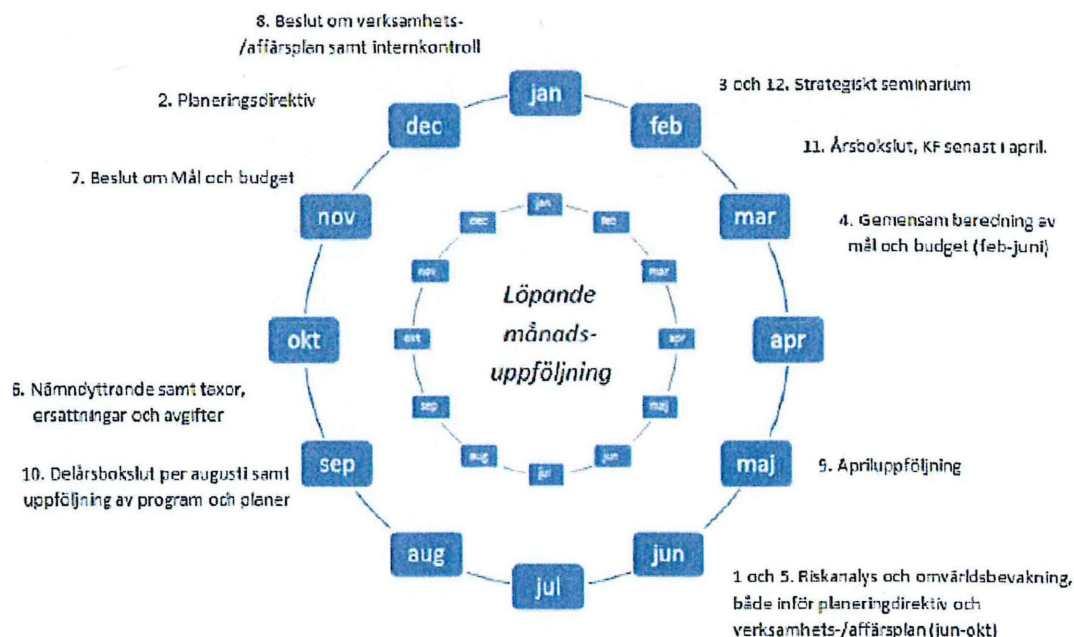
### 9.1 Processbeskrivning

#### 9.1.1 Planerings- och styrmodell

Mål- och budgetprocessen är kommunens övergripande styrprocess och innefattar arbetet med "Mål och budget", nämndernas verksamhetsplaner, bolagsstyrelsernas affärsplaner och internkontrollplanerna. Processen innefattar även månads- och delårsuppföljning samt årsredovisning.

Styrdokumentet "Mål och budget" utgör grunden till nämndernas verksamhetsplaner och bolagsstyrelsernas affärsplaner. Dokumentet gäller för 3 år och revideras årligen, samt följs upp tre gånger om året. Mål och budget för år 2020 antogs av kommunfullmäktige 5 november 2019.

Nedan är kommunens årscykel för budget- och uppföljningsprocessen illustrerad.







Uppsala kommun  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

### 9.1.2 Anvisningar

I nämndernas och förvaltningarnas uppdrag ingår att ha en ekonomi i balans och att hålla sig inom den ram som tilldelats. Nämnderna har det sammanhållna ansvaret för verksamhetens ekonomi. Detta innefattar fördelning och uppföljning av budget. Fullmäktige beslutar om budgetramar på verksamhetsnivå. Nämnderna fördelar budgeten på detalj-/operativ nivå. Verksamhets- och affärsplan samt budget ska beslutas av nämnderna senast den 31 december och därefter anmälas till kommunstyrelsen. Planerna ska innehålla;

- Grunduppdrag eller ägardirektiv. Beskrivning och konkretisering av verksamhetsområde (utifrån reglemente, bolagsordning samt ägardirektiv).
- Beskrivning av omvärld och förutsättningar.
- Beskrivning av förutsättningar för verksamheten som kommer sig av (förändringar i) omvärlden och medborgares, intressenters, brukares och verksamheters behov.
- Hantering av kommunfullmäktiges prioriteringar. Beskrivning av viljeinriktning och långsiktiga prioriteringar inom ansvarsområdet (politisk plattform). Motivering i fall man på grund av sitt ansvarsområde på något sätt behöver komplettera fullmäktiges prioriteringar.
- Mål för nämnden eller bolagsstyrelsen. Nämndmål kopplade till kommunfullmäktiges inriktningsmål.
- Fokus för olika verksamhetsområden (genomförande). Strategier och åtgärder för att nå inriktningsmål och uppdrag redovisas i direkt anslutning till det mål som berörs för att tydliggöra hur det ska uppnås. Även indikatorer för måluppfyllelse ska framgå.
- Ekonomi och budget. Beskrivning av ekonomiska förutsättningar och fördelning av resurser mellan olika verksamhetsområden.
- Riskhantering. Genomgång och behandling av identifierade risker för verksamheten.
- Uppföljning med indikatorer och nyckeltal. Beskrivning av hur arbetet för att nå målen ska följas upp.

### 9.1.3 Systemstöd

Systemet Hypergene används för uppföljning av den detaljerade budgeten. Även aktuell prognos läggs in i systemet och följs upp regelbundet.

Budgeten läggs i januari in i Hypergene på detalj-/operativ nivå och med periodiseringar över året. Det finns tekniska budgetanvisningar som stöd för en korrekt periodiserad budget i ekonomisystemet.

## 9.1.4 Periodiseringar

Anvisningarna ger inga instruktioner om hur olika poster ska periodiseras över året i budgeten, utan enbart att periodisering ska göras på månadsbasis. Det är förvaltningarnas ansvar att se till att budgeten periodiseras korrekt. Här kan finnas en risk för olikheter mellan olika förvaltningar vad gäller t ex periodiseringar. Tanken är att såväl intäkter som kostnader i budgeten ska periodiseras över året utifrån erfarenheter från tidigare år eller andra bedömningar som underlag för årets bedömda utfall.

Från och med 2019 periodiseras kommunbidraget (nämndernas största intäkt) utifrån det kostnadsutfall som respektive förvaltning har över året. Det innebär att i verksamheter vars omfattning och drift varierar över året periodiseras intäkten kommunbidrag utifrån annan kurva än tolfte delar per månad. Som exempel kan nämnas skolverksamheter. För hela kommunen gäller att semesterlönen kostnadsförs när den intjänas vilket i sin tur innebär att den största kostnadsposten, lön, är betydligt lägre under sommaren än övriga året då uttag av semester (korrekt) bokförs som en minskning av semesterlöneskulden, inte som en kostnad – den är redan bokförd när semestern intjänas. I teorin skulle en helt korrekt periodisering av kommunbidraget ge ett nära nollresultat varje månad om budgeten hålls. Eventuella avvikelser kan då tidigt analyseras utifrån sina verkliga orsaker i stället för antaganden eller gissningar om skillnader i periodisering mellan budget och utfall. Prognosarbetet underlättas och effekter av obalanser mellan budgeterade och verkliga volymer m m kan hanteras tidigt på året.

I praktiken har en del av kommunens verksamhetsintäkter och verksamhetskostnader olika periodiseringslogik vilket leder till att det månatliga nollresultatet inte uppnås trots att årsbudgeten nås. De månatliga periodiseringsskillnaderna är dock väsentligt lägre då kommunbidraget periodiseras efter bästa bedömning i stället för med tolfte delar.

## 9.2 Svar på specifika granskningsfrågor i syftet

### 9.2.1 Hur ser den underliggande resursfördelningsmodellen ut?

Utgångspunkten för det årliga budgetarbetet är budgeten för föregående år. Den budgeten förutsätts vara korrekt givet respektive verksamhets uppdrag och omfattningen på dessa uppdrag. Därefter uppräknas denna budget med demografiska förändringar, löne- och prisökningar och effektivitetskrav. För år 2020 har den budget som fastställdes i november 2019 följande justeringar:

|                                      |              |               |
|--------------------------------------|--------------|---------------|
| <i>Basbudget 2019</i>                | <i>100%</i>  | <i>11 866</i> |
| Demografiuppräknning                 | +2,9%        | +349          |
| Löne- och prisuppräknning            | +2,7%        | +320          |
| Effektiviseringskrav                 | -2,0%        | -239          |
| Generell uppräknning och justering   | +3,6%        | +430          |
| Nivåhöjande satsningar               | +2,1%        | +250          |
| Ettåriga satsningar                  | +0,9%        | +101          |
| <i>Total uppräknning/budget 2020</i> | <i>+6,6%</i> | <i>12 647</i> |

I den uppställningsform som används i årsredovisning och i bilagan till budgetdokumentet blir verksamhetens nettokostnader 12 743 mnkr, dvs 96 mnkr mer än nämndernas





Uppsala kommun  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

ramar och förklaras av kommunens kostnad för ansvarsförbindelsen avseende pensioner intjänade före 1998, som hanteras centralt på finansförvaltningen.

#### *Kommentarer*

Budgeten är inte uppbyggd nerifrån men utgår ifrån budgeten för året innan. Till största delen styrs budgeten utifrån den ram som finns i form av skatteintäkter och generella statsbidrag samt kommunal utjämning. En stor del av budgeten, för 2019 ca 6 procent, utgörs även av riktade statsbidrag.

De senaste åren har Uppsala kommun redovisat goda ekonomiska resultat. De flesta, dock inte alla, nämnder har ett ekonomiskt utfall som ligger på eller nära budget.

#### *Vår bedömning*

Vi bedömer att den metod som tillämpas fungerar och beaktar kommunens utveckling. Vi lämnar utförligare kommentarer i avsnitten nedan.

### **9.2.2 Hur ser kopplingen ut mellan uppdrag, mål och budget?**

För 2019 har fullmäktige fastställt nio inriktningsmål och 71 indikatorer för att mäta dessa mål. Även 116 uppdrag har fastställts som ska utföras av de nämnder som berörs av respektive uppdrag.

I grunden ska uppdragen utföras som del av den ordinarie verksamheten och inom ramen för ordinarie budget. Det gäller även målstyrningen. Dock görs även ett antal satsningar där extra medel tillförs. I budgeten för 2020 tillförs 101 mnkr för ettåriga satsningar.

#### *Vår bedömning*

Det är vår bedömning att det finns en rimlig koppling mellan uppdrag, mål och budget. Vid större satsningar (som kan vara del av de uppdrag som ska utföras, eller åtgärder för att nå mål) tilldelas ytterligare budgetmedel.

### **9.2.3 Finns uppdaterade underlag när budgeten fastställs?**

Kommunstyrelsen ansvarar för att det finns en sammantaget rättvisande bild över nämndernas budgetbehov inklusive möjliga utrymmen för effektiviseringar, som resultat av dialog med nämnderna.

I nämnderna sker ett fortlöpande arbete med analys av effektivitet inklusive jämförelser med kommuner av liknande storlek och med liknande demografi. Referenskostnader är nettokostnader som kommunen borde haft utifrån sina strukturella, opåverkbara förutsättningar och riksgenomsnittlig effektivitet och ambition. Referenskostnaderna tas fram av Statistiska centralbyrån (scb) för verksamheterna: förskola och öppenförskola, fritidshem och öppen fritidsverksamhet, grundskola och förskoleklass, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg. Enligt kommunledningen har Uppsala kommun mellan 2013 och 2018 sänkt sina nettokostnader i förhållande till referenskostnader med 770 mnkr motsvarande 10 procent<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Uppsala kommun, delårsrapport per 2019-08-31, sid 65





Uppsala kommun  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

Kommunstyrelsen beslutade på sitt sammanträde den 2019-08-28<sup>2</sup> att begära yttrande över budgetförslaget Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022 från samtliga nämnder, att inkomma senast 2019-09-27 tillsammans med förslag på taxor och avgifter.

Kommunstyrelsen beslutade på sitt sammanträde den 2019-10-16<sup>3</sup> föreslå fullmäktige besluta om delårsrapport och prognos för 2019, § 212. Därefter beslutades att föreslå fullmäktige att besluta om Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022, § 214.

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde 2019-11-05<sup>4</sup> om delårsrapport och prognos för 2019 och därefter om Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022. Som underlag för beslutet om delårsrapport hade fullmäktige bland annat de förtroendevalda revisorernas uttalande och revisorernas sakkunniga biträdes granskningsrapport över den översiktliga granskningen av delårsrapporten.

#### *Vår bedömning*

Vi bedömer att ett uppdaterat underlag, inklusive aktuella prognoser, kommunövergripande och nämndspecifika, finns tillgängligt när fullmäktige fattar beslut om budgeten.

#### **9.2.4 Hur kompenseras eller justeras för volymförändringar?**

Den genomsnittliga uppräkningsgraden på 2,9 procent för demografiska förändringar fördelas mellan olika nämnder enligt följande:

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| Utbildningsnämnden             | 2,98% |
| Arbetsmarknadsnämnden          | 3,18% |
| Socialnämnden                  | 3,14% |
| Omsorgsnämnden                 | 3,15% |
| Äldrenämnden                   | 3,30% |
| Kulturnämnden                  | 3,17% |
| Idrotts- och fritidsnämnden    | 3,15% |
| Gatu- och samhällsmiljönämnden | 3,07% |
| Plan- och byggnadsnämnden      | 2,99% |
| Namngivningsnämnden            | 2,25% |
| Räddningsnämnden               | 0,00% |
| Miljö- och hälsoskyddsnämnden  | 2,93% |
| Överförmyndarnämnden           | 0,00% |
| Kommunstyrelsen                | 0,00% |
| Valnämnden                     | 0,00% |
| Totalt                         | 2,94% |

Härutöver ställs olika krav på effektiviseringar inom olika områden. Utbildningsnämndens effektiviseringskrav för 2020 ligger på 1,7 procent medan socialnämnden, om-

<sup>2</sup> Kommunstyrelsens sammanträde 2019-08-28, justerat protokoll

<sup>3</sup> Kommunstyrelsens sammanträde 2019-10-16, justerat protokoll

<sup>4</sup> Kommunfullmäktiges sammanträde 2019-11-05, justerat protokoll

sorgsnämnden och äldrenämnden åläggs effektiviseringar på 2,0 procent. Kommunstyrelsens krav ligger på 1 procent och övriga nämnder (exklusive de gemensamma nämnderna) 2,6 procent.

Av den totala budgethöjningen på 781 mnkr avser 250 mnkr nivåhöjande beslut och 101 mnkr ettåriga satsningar. En stor del av budgetökningen är därmed specifikt volym- eller sakprövad.

Exempel på nivåpåverkande beslut i budgeten för 2020<sup>5</sup>:

| Nämnd                          | Belopp mnkr | Avser                      |
|--------------------------------|-------------|----------------------------|
| Arbetsmarknadsnämnden          | 30          | Försörjningsstöd           |
| Arbetsmarknadsnämnden          | 15          | Ekonomiskt bistånd         |
| Omsorgsnämnden                 | 28          | LSS-bostäder               |
| Socialnämnden                  | 22          | Barn och unga, missbrukare |
| Idrotts- och fritidsnämnden    | 18          | Studenternas               |
| Gatu- och samhällsmiljönämnden | 19          | Avskrivningar exploatering |
| Kommunstyrelsen, KLK           | 10          | Digitalisering             |
| Kommunstyrelsen, SBF           | 31          | Drift Ulleråker            |

#### Vår bedömning

Vi konstaterar att det procentuella nettot av kompensation för volymökningar minskad med effektiviseringskrav ser olika ut mellan olika nämnder och verksamheter och att en stor del av budgethöjningen är riktad. Vår bedömning är att formell kompensation sker för volymförändringar (och andra förändringar) där hänsyn tas till respektive verksamhets förutsättningar.

### 9.2.5 Hur har tidigare obalanser hanterats?

I prognosen för 2019 har fyra nämnder aviserat större underskott (belopp i mnkr):

| Nämnd                          | Prognos 2019 | Utfall 2018 | Budget 2020 | Ökning 2020 i % |
|--------------------------------|--------------|-------------|-------------|-----------------|
| Gatu- och samhällsmiljönämnden | -39          | -5          | +39         | 8,2             |
| Äldrenämnden                   | -11          | -13         | +69         | 3,7             |
| Omsorgsnämnden                 | -70          | -25         | +89         | 5,5             |
| Socialnämnden                  | -26          | 21          | +50         | 6,7             |
|                                | -146         | -64         | +247        |                 |

#### Kommentarer

För gatu- och samhällsmiljönämnden har effekter uppstått av den genomlysning och rättning som gjorts av exploateringsredovisningen. I budgeten för 2020 erhåller nämnden 19 mnkr för att täcka de avskrivningar som tillkommit.

Omsorgsnämnden har fått en särskild budgetökning med 28 mnkr för nya LSS-boenden.

<sup>5</sup> Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022





**Uppsala kommun**  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

Socialnämnden har erhållit 22 mnkr extra för att täcka förväntad ökning av kostnader för barn och unga samt missbrukare.

Äldrenämnden har beviljats viss omfördelning av sin budget, mellan olika områden.

Efter samtliga justeringar har respektive nämnd följande procentuella förändring av budgeten för 2020 jämfört med budgeten för 2019:

|                               |        |
|-------------------------------|--------|
| Utbildningsnämnden            | 4,62%  |
| Arbetsmarknadsnämnden         | 10,51% |
| Socialnämnden                 | 8,38%  |
| Omsorgsnämnden                | 5,51%  |
| Äldrenämnden                  | 4,25%  |
| Kulturnämnden                 | 7,50%  |
| Idrotts- och fritidsnämnden   | 16,09% |
| Gatu- och samhällsmiljönämnd  | 8,22%  |
| Plan- och byggnadsnämnden     | 6,35%  |
| Namngivningsnämnden           | 2,25%  |
| Räddningsnämnden              | 8,05%  |
| Miljö- och hälsoskyddsnämnden | 11,25% |
| Överförmyndarnämnden          | -4,06% |
| Kommunstyrelsen               | 26,22% |
| Valnämnden                    | 2,69%  |
| Totalt                        | 6,58%  |

#### *Vår bedömning*

Vi gör bedömningen att förekomsten av obalanser (dvs tidigare års budget ej tillräcklig för verksamheten) bevakas och analyseras och att en väsentlig del av budgeten används för hantering av dessa obalanser.

## **9.2.6 Hur kvalitetssäkras budgeten för specifika poster och områden?**

### **9.2.6.1 Skatteintäkter**

I budgeten sker beräkningen av skatteintäkter utifrån prognoser framtagna av SCB och SKL, som anpassas till Uppsala kommuns förutsättningar. Ett normalår baseras beräkningen på SKLs prognos från april året innan verksamhetsåret. För 2020 har dock kommunen utgått ifrån SKLs prognos från 1 oktober, dvs en månad innan fullmäktiges behandling av budgeten. Skälet till det är de förändringar i kostnadsutjämnningen som nyligen aviserats och som får stor påverkan på Uppsala kommun.

De preliminära skatteintäkterna för 2020 kommer att bygga på beskattningsutfallet för 2018 och av regeringen fastställda uppräkningsfaktorer för 2019 och 2020. Det slutliga beskattningsunderlaget publiceras 19 december av skatteverket.

Historiskt sett har inga stora avvikelser uppstått mellan budgeterade och slutliga skatteintäkter. De skillnader som uppstår hänger samman med den osäkerhet som alltid finns





Uppsala kommun  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

i posten som sådan. Under löpande år bokförs uppdateringar av posten i takt med nya prognoser från SKL.

#### *Vår bedömning*

Vi bedömer att skatteintäkterna beräknas korrekt utifrån bästa möjliga bedömning vid tidpunkten för budgetens fastställande.

#### **9.2.6.2 Generella statsbidrag och utjämning**

Även här sker kommunens beräkning för budgetändamål på basis av SKLs prognos.

Uppsalas befolkning per 1 november kommer att ligga till grund för inkomstutjämning, kostnadsutjämning, införandebidrag, regleringspost och LSS-utjämning. Det innebär att det slutliga utfallet är känt redan i januari 2020.

#### *Vår bedömning*

Vi bedömer att generella statsbidrag och utjämning beräknas korrekt utifrån bästa möjliga bedömning vid tidpunkten för budgetens fastställande.

#### **9.2.6.3 Riktade statsbidrag**

Statsbidrag för maxtaxa inom förskola samt statsbidrag för kvalitet inom förskola budgeteras och bokförs i finansförvaltningen under kommunstyrelsen. För 2020 budgeteras ca 56 mnkr för dessa statsbidrag.

I övrigt utgår det kommunövergripande budgetarbetet för fastställande av internt kommunbidrag ifrån att riktade statsbidrag är resultatneutrala och därmed inte ska påverka kommunfullmäktiges ramar. Varje riktat bidrag förutsätts erhållas med krav på prestation som ger en kostnad motsvarande bidraget.

I nämndernas nedbrutna budgetar bruttoredovisas de riktade statsbidragen. För 2019 har i Hypergene budgeterats 875 mnkr avseende riktade statsbidrag, boendeersättningar, schablonersättning och återsökning (konto 351).

#### *Vår bedömning*

Vi bedömer att de riktade statsbidragen beräknas korrekt utifrån bästa möjliga bedömning vid tidpunkten för budgetens fastställande. De riktade bidragen är osäkra till sin storlek i det att nya bidrag kan tillkomma under löpande år och att villkoren för att få bidragen inte alltid kan tolkas fullt ut innan bidragen sökts.

#### **9.2.6.4 Pensionskostnader**

Budgeten för pensionskostnader utgår ifrån beräkningar och prognoser som upprättas av KPA, kommunens pensionsadministratör. KPA har nyligen bytt system för pensions-skuldsberäkningen från "KPA-direkt" till "Nya KPA-direkt". I samband med bytet av system har uppdagats att det gamla systemet hade en del begränsningar. Den största identifierade svagheten var att systemet inte klarat av att beräkna pensionsskulden korrekt för personer som hade jobbat på kommunen, bytt till ett annat jobb och sedan kommit tillbaka igen. Systemet hade då räknat på startdatum för den första anställningspe-



rioden och därmed hade pensionsskulden även för de år man inte varit anställd i kommunen kommit med i skuldberäkningen. Detta fel ledde till relativt stora beloppsmässiga fel för de anställda som har förmånsbestämd pension och en lön överstigande 7,5 inkomstbasbelopp. För 2019 får därför Uppsala kommun en positiv engångseffekt på ca 50-60 mnkr i resultatet för året. Kommunens pensionskostnad och skuld kommer även att påverkas av att Region Uppsala läggs in i "Nya KPA-direkt" under hösten.

Underlaget för beräkningar och prognoser är de årliga lönefiler kommunen skickar till KPA, innehållande samtliga anställdas erhållna löner och pensionsavtal m m.

På nämndnivå budgeteras pensionskostnaden som del av pålägg för sociala avgifter, med procentsatser som rekommenderas av SKL.

#### *Vår bedömning*

Vi bedömer att pensionskostnaderna beräknas korrekt utifrån bästa möjliga bedömning vid tidpunkten för budgetens fastställande. Bedömningen kommer alltid att vara just det, en bedömning, och slutliga pensionskostnader kommer alltid att avvika från de budgeterade.

#### **9.2.6.5 Löner**

Lönekostnaderna budgeteras av respektive nämnd och verksamhet. Bra stöd för denna budgetering finns i Hypergene.

#### *Vår bedömning*

Vi bedömer att lönerna beräknas korrekt utifrån bästa möjliga bedömning vid tidpunkten för budgetens fastställande. Det slutliga utfallet kommer alltid att avvika från budget, ofta med relativt stor beloppsmässig påverkan. Avvikelserna kan komma utifrån t ex volymförändringar och övertagande av externt drivna verksamheter m m.

#### **9.2.6.6 Exploateringsverksamhet**

Ett rättelsearbete har under några år pågått av redovisningen av exploateringsverksamheten. Det har resulterat i omföringar i redovisningen från pågående exploateringsprojekt till färdiga anläggningar (gator, vägar m m), avskrivningar, pågående investeringar (gator, vägar m m) och till förutbetalda intäkter som delvis kommer att möta de framtida avskrivningarna.

Från 2020 budgeteras en viss omfattning på markförsäljningar som del av exploateringsverksamheten. Denna post är mycket svårbudgeterad. Det är svårt att bedöma tidpunkten för försäljning och tillträde och det är svårt att bedöma markytor och priser.

Från 2020 budgeteras även vissa kostnader för exploatering som tidigare till stor del bokförts som tillgång. Det rör sig då om kostnader inom ramen för exploateringsverksamheten som inte kommer att leda till uppförande av aktiverbar tillgång.

De årliga avskrivningarna ökar väsentligt som följd av att gator och vägar m m aktiverats i balansräkningen. GSN gatu- och samhällsmiljönämndens budget för avskrivningar ökar från 127 mnkr i budgeten för 2019 till 154 mnkr i budgeten för 2020. Nämnden har erhållit kompensation för ökningen i sin budgetram.



Uppsala kommun  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

#### *Vår bedömning*

Det är bra att exploateringsverksamheten nu budgeteras i alla delar. Stora svårigheter kommer att finnas i att budgetera markförsäljningar men dessa intäkter ska å andra sidan inte användas som styrmedel för driften.

#### **9.2.6.7 Effektiviseringskrav**

Det generella effektiviseringskravet ligger totalt sett på ca 2 procent. Andra tillägg och avdrag görs utifrån respektive nämnds förutsättningar.

För 2020 motsvarar kravet ca 240 mnkr för samtliga nämnder exklusive de gemensamma. Uppräkningen för demografi och löner motsvarar ca 670 mnkr.

Utbildningsnämndens effektiviseringskrav för 2020 ligger på 1,7 procent medan socialnämnden, omsorgsnämnden och äldre- och vårdnämnden åläggs effektiviseringar på 2,0 procent. Kommunstyrelsens krav ligger på 1 procent och övriga nämnder (exklusive de gemensamma nämnderna) 2,6 procent.

För utbildningsnämnden gäller bland annat att elevantalet i egna skolor är kopplat både till antalet barn i olika åldrar i kommunen och vilka skolor dessa barn väljer. Vidare har kommunen i egna skolor elever från andra kommuner. Prissättningen utgår ifrån elevens hemortskommuns kostnader för motsvarande utbildning.

#### *Vår bedömning*

Olika verksamheter har olika förutsättningar att effektivisera, räknat i kostnader. En digitalisering pågår i hela samhället som inom många områden leder till lägre kostnader, relativt sett.

Vi har ingen uppfattning om utrymmet för effektiviseringar men sammantaget bedömer vi att respektive nämnd ges en budget baserad på sina förutsättningar. Några nämnder har under 2019 haft svårt att möta effektiviseringskravet.

#### **9.2.7 Vilka prognoser kring demografi m m används som underlag?**

På övergripande nivå används SCBs prognoser med anpassning till Uppsala kommuns förutsättningar. Uppräkningen utifrån demografiska förändringar sker med utgångspunkt från SCBs prognoser för olika åldersgrupper och verksamheter. Följande procentsatser har använts för respektive nämnd i budgeten för 2020 (se även avsnitt 9.2.4):

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| Utbildningsnämnden           | 2,98% |
| Arbetsmarknadsnämnden        | 3,18% |
| Socialnämnden                | 3,14% |
| Omsorgsnämnden               | 3,15% |
| Äldre- och vårdnämnden       | 3,30% |
| Kulturnämnden                | 3,17% |
| Idrotts- och fritidsnämnden  | 3,15% |
| Gatu- och samhällsmiljönämnd | 3,07% |
| Plan- och byggnadsnämnden    | 2,99% |





Uppsala kommun  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| Namngivningsnämnden           | 2,25% |
| Räddningsnämnden              | 0,00% |
| Miljö- och hälsoskyddsnämnden | 2,93% |
| Överförmyndarnämnden          | 0,00% |
| Kommunstyrelsen               | 0,00% |
| Valnämnden                    | 0,00% |
| Totalt                        | 2,94% |

#### *Vår bedömning*

Kommunen använder SCBs prognoser som torde vara bästa stöd för egna prognoser.

Vi bedömer att dessa prognoser ger bra förutsättningar för rimligt korrekta justeringar för demografiska förutsättningar.

### **9.2.8 Inom vilka områden finns de största osäkerheterna i budgeten?**

Vår bedömning är att de största kortsiktiga osäkerheterna i budgeten, i en sammanvägning av sannolikhet (inneboende risk) och beloppsmässig konsekvens, återfinns inom följande områden:

- Skatteintäkter
- Pensionskostnader
- Markförsäljningar
- Riktade statsbidrag
- LSS

För skatteintäkter, pensionskostnader och markförsäljningar gäller att de inte används för detaljstyrning på nämndnivå.

Riktade statsbidrag ska i princip motsvaras av motsvarande kostnader.

LSS är avhängigt bland annat lagstiftning och praxis men även definitionen av de insatser som beslutas till enskild brukare.

### **9.2.9 Läggs en nedbruten budget in i ekonomisystemet tidigt på året?**

Fullmäktige fattar beslut om budgetramarna i november. Nämnderna beslutar sedan i december om sina mer detaljerade budgetar.

I januari läggs de nedbrutna budgetarna på nämndnivå in i analysverktyget Hypergene. Ansvariga för det arbetet är respektive ekonomichef som har stöd av verksamheternas ekonomer. Budgeten bryts ner på kontonivå på de organisatoriska nivåerna förvaltning, verksamhet och avdelning.

### 9.2.10 Hur periodiseras budgeten över året i ekonomisystemet?

De centralt framtagna anvisningarna ger inga instruktioner om hur olika poster ska periodiseras över året i budgeten, utan enbart att periodisering ska göras på månadsbasis. Det är förvaltningarnas ansvar att se till att budgeten periodiseras korrekt. Här kan finnas en risk för olikheter mellan olika förvaltningar vad gäller t ex periodiseringar. Tanken är att såväl intäkter som kostnader i budgeten ska periodiseras över året utifrån erfarenheter från tidigare år eller andra bedömningar som underlag för årets bedömda utfall.

Från och med 2019 periodiseras kommunbidraget av de flesta nämnder utifrån det kostnadsutfall som respektive förvaltning har över året. Det innebär att i verksamheter vars omfattning och drift varierar över året periodiseras intäkten kommunbidrag utifrån en annan kurva än tolfte delar per månad. Som exempel kan nämnas skolverksamheter. För hela kommunen gäller att semesterlönen kostnadsförs när den intjänas vilket i sin tur innebär att den största kostnadsposten, lön, är betydligt lägre under sommaren än övriga året då uttag av semester (korrekt) bokförs som en minskning av semesterlöneskulden, inte som en kostnad – den är redan bokförd när semestern intjänas. I teorin skulle en helt korrekt periodisering av kommunbidraget ge ett nära nollresultat varje månad om budgeten hålls. Eventuella avvikelser kan då tidigt analyseras utifrån sina verkliga orsaker i stället för antaganden eller gissningar om skillnader i periodisering mellan budget och utfall. Prognosarbetet underlättas och effekter av obalanser mellan budgeterade och verkliga volymer m m kan hanteras tidigt på året.

I praktiken har en del av kommunens verksamhetsintäkter och verksamhetskostnader olika periodiseringslogik vilket leder till att det månatliga nollresultatet inte uppnås trots att årsbudgeten nås. De månatliga periodiseringsskillnaderna är dock väsentligt lägre då kommunbidraget periodiseras efter bästa bedömning i stället för med tolfte delar.

#### *Vår kommentar*

Vi anser att det är bra att kommunbidraget periodiseras så att det följer verksamheternas löpande kostnader. I teorin skulle det innebära att respektive nämnds resultat varje månad blir noll om budgeten infrias.

### 9.2.11 Hur är budgeten kopplad till styrmodellen?

Styrningen av kommunens verksamheter sker som i alla kommuner genom en indelning i nämnder, förvaltningar och bolag där varje "enhet" utöver reglemente/ägardirektiv får sitt uppdrag definierat i Mål och budget där även ekonomiska ramar finns med. Mer detaljerad styrning sker i uppdrag och mål med indikatorer. Inför 2020 sker styrningen bland annat mot nio inriktningsmål, 91 uppdrag och 73 indikatorer (som i praktiken blir 120 då många indikatorer består av flera variabler). I grunden ska uppdrag utföras och mål uppnås utan att extra budgetmedel tillskjuts. För vissa uppdrag utökas dock budgeten

Resursfördelningsmodellen utgår ifrån att senaste budget antas ge en korrekt bild av respektive verksamhets finansieringsbehov, dvs budgeten byggs inte på nytt varje år nerifrån och upp. Dialog sker mellan kommunstyrelse och nämnder och specifika behov tillgodoses med budgettillägg. De senaste åren har även ett omfattande arbete pågått med analyser av nettokostnader mot referenskostnad inom de olika verksamhetsområdena.



Fullmäktiges styrning sker på relativt låg nivå i det att budgeten fastställs inte bara per nämnd utan även per verksamhet.

#### *Vår bedömning*

Styrningen sker per verksamhet. En enskild nämnd har inte rätt att prioritera om mellan två verksamheter, det kräver fullmäktiges godkännande.

Vi har i denna granskning inte uppgiften att värdera och bedöma om nämndernas verksamhetsresultat motsvarar fullmäktiges intentioner.

### **9.2.12 Övriga för granskningen relevanta frågeställningar**

I vår granskning av budgetprocessen har vi även gjort andra iakttagelser med betydelse för granskningens syfte. De viktigaste redovisas här.

#### Markexploatering

Markexploateringens resultat kommer att variera en hel del mellan olika år, framför allt genom förskjutningar i tiden på grund av detaljplaneprocesser och prisvariationer på mark. Vi anser att god ekonomisk hushållning förutsätter att tillfälliga goda resultat från exploateringen inte ska användas för finansiering av övriga verksamheter i kommunen. Varje verksamhet behöver bära sina egna kostnader.

#### Rekommendation:

- Resultatet från markexploatering bör särredovisas och i budgeten inte medräknas i resultatmålet på 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunal skatteutjämning.

#### Finansiella mål kopplade till balansräkningen

Fullmäktige har fastställt finansiella mål kopplade till balansräkningen; soliditet och låneskuld per invånare. I Mål och budget 2020-2022 redovisas hur nyckeltalen kommer att utveckla sig om budgetarna infrias. Det framgår dock inte hur dessa nyckeltal framräknats.

#### Rekommendation:

- Budgetdokumentet Mål och budget bör kompletteras med budgeterad balansräkning som visar hur målen rörande soliditet och låneskuld per invånare infrias om resultatbudgeten nås.

#### Skatteintäkter och nettokostnader

I Mål och budget påpekas vikten av att följa utvecklingen av verksamhetens nettokostnader i förhållande till utvecklingen på skatteintäkter m m. Inga kommentarer lämnas till det faktum att den föreslagna budgeten för 2020 innebär att nettokostnaderna ökar snabbare än skatteintäkter m m.

#### Rekommendation:

- Vi anser att en diskussion bör föras i Mål och budget när kostnaderna i budgeten föreslås öka mer än skatteintäkterna.





Uppsala kommun  
Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

#### Periodiserad budget i delårsrapporten

Uppsala kommun upprättar delårsrapport per 31 augusti varje år. Delårsrapporten används som en avstämning att styrningen mot finansiella mål och verksamhetsmål följer fullmäktiges intentioner. Delårsrapporten ger även aktuell information om kommunens ekonomi och nämndernas budgetefterlevnad inför beslutet om budgeten för det kommande året.

De tre senaste åren har kommunens resultat per 31 augusti och 31 december haft följande utfall (belopp i mnkr):

| År   | Utfall<br>1/1-31/8 | Utfall<br>1/1-31/12 | Prognos<br>1/1-31/12 | Utfall<br>1/9-31/12 | Prognos<br>1/9-31/12 |
|------|--------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| 2018 | 466                | 429                 | 208                  | -37                 | -258                 |
| 2017 | 547                | 581                 | 402                  | +34                 | -145                 |
| 2016 | 403                | 381                 | 211                  | -22                 | -192                 |

Utifrån resultaten per 31 augusti är det inte möjligt att bedöma kvaliteten på och realismen i prognosen. Vi anser att en periodiserad budget för 1/1-31/8 bör redovisas i delårsrapporten som utfallet i delårsrapporten kan ställas mot.

#### Rekommendation:

- Delårsrapporten bör redovisa en avstämning av utfall mot budget för samma period, dvs för 1 januari – 31 augusti. Kvaliteten på helårsprognosen kan svårigen bedömas utan en analys av utfallet för årets åtta första månader. Resultatet i delårsrapporten ska bland annat bedömas av revisorerna och är även en aktuell och viktig information till fullmäktige inför budgetbeslutet till efterföljande år.

KPMG, dag-som ovan

Bo Ädel  
Auktoriserad revisor  
Certifierad kommunal yrkesrevisor

*Detta dokument med bilagor har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.*