

Kommunledningskontoret  
**Kommunfullmäktige**

Datum:  
2020-04-23

Diarienummer:  
KSN-2020-00026

Handläggare:  
John Hammar

## Anmälningssärenden 27 april 2020

### Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

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

### Anmälningssärenden

- Krisledningsnämndens protokoll den 2 april 2020
- Krisledningsnämndens protokoll den 8 april 2020
- Samordningsförbundet Uppsala läns protokoll den 19-25 mars 2020
- Revisionsrapport: Granskning av kommunens hantering kontroll av anställdas bisysslor
- Revisionsrapport: Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld och kriminalitet
- Revisionens samtliga granskningsrapporter från 2019
- Lekmannarevisionens samtliga granskningsrapporter 2019.

Krisledningsnämnden  
**Protokoll**

Datum:  
2020-04-02

## **Krisledningsnämndens protokoll torsdagen den 2 april 2020**

### **Plats och tid**

Bergius, Stationsgatan 12, klockan 13:30-15:05.


### **Paragrafer**

15-22

### **Justeringsdag**

2 april 2020

### **Underskrifter**



.....  
Erik Pelling, ordförande



.....  
Fredrik Ahlstedt, justerare



.....  
Lars Niska, sekreterare

Krisledningsnämnden  
Protokoll

Datum:  
2020-04-02

## Närvarande

### Beslutande

Erik Pelling (S), ordförande  
Mohamad Hassan (L), 1:e vice ordförande  
Fredrik Ahlstedt (M), 2:e vice ordförande  
Caroline Hoffstedt (S)  
Rickard Malmström (MP)  
Tobias Smedberg (V)  
Stefan Hanna (-)  
Jonas Segersam (KD)

### Ej tjänstgörande ersättare

Helena Hedman Skoglund (L)  
Linda Eskilsson (MP)  
Therez Almerfors (M)

### Övriga närvarande

Joachim Danielsson, stadsdirektör. Ingela Hagström, utvecklingsdirektör. Ola Hägglund, ekonomidirektör. Charlotte Skott, näringslivsdirektör. Anders Fridborg, säkerhetschef. Susanne Afzelius, upphandlingschef. Laura Hartman, hållbarhetschef. Christian Blomberg, mark- och exploateringschef. Lena Grapp, stadsjurist. Stefan Berg, kommunikatör. Lars Niska, kommunsekreterare.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
ProtokollDatum:  
2020-04-02

## § 15

### Fastställande av föredragningslista

#### Beslut

Krisledningsnämnden beslutar

1. **att** fastställa föredragningslista med tillägg av beslutsärendet Tillfällig ändring av parkeringsavgift i city, samt
2. **att** överlämna inlämnade initiativ till kommunledningskontoret för beredning:  
*- Initiativärende om direktupphandlingar till hemtjänsten från Stefan Hanna (-)*

Justerandes signatur

E.A.

PA

Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
ProtokollDatum:  
2020-04-02

## § 16

# Överföring av ansvarsområden till krisledningsnämnden

### Beslut

Krisledningsnämnden beslutar

1. att överta kommunstyrelsens ansvar i de delar som framgår av §§ 17-20, samt
2. att överta gatu- och samhällsmiljönämnden ansvar i de delar som framgår av § 21.

### Yrkande

Erik Pelling (S) yrkar:

*att överta kommunstyrelsens ansvar i de delar som framgår av §§ 17-20, samt  
att överta gatu- och samhällsmiljönämnden ansvar i de delar som framgår av § 21.*

### Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag till beslut mot avslag och finner att krisledningsnämnden beslutar enligt förslaget.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
ProtokollDatum:  
2020-04-02

## § 17

### Skrivelse till Sveriges kommuner och regioner om tillståndsgivning för näringsverksamhet på offentlig plats

**KSN-2020-01122**

#### Beslut

Krisledningsnämnden beslutar

1. **att** uppdra till ordförande att avge skrivelse till Sveriges kommuner och regioner.

#### Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande mot avslag och finner att krisledningsnämnden bifaller detsamma.

#### Sammanfattning

Med anledning av spridningen av coronaviruset har krisledningsnämnden beslutat att underlätta för butiker och restauranger som vill flytta ut sin verksamhet på gator och torg. Nämnden föreslås avge en skrivelse till Sveriges kommuner och regioner (SKR) och föreslå en samlad hemställan från SKR till Polismyndigheten om behovet av en nationellt underlättad tillståndsgivning för näringsverksamhet på offentlig plats.

#### Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 31 mars 2020
- Bilaga 1, förslag till skrivelse från Uppsala kommun till SKR

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

## § 18

# Tidigarelägga inköp och investeringar med anledning av coronaviruset

## KSN-2020-01122

### Beslut

Krisledningsnämnden beslutar

1. **att** tidigarelägga planerade inköp i första hand till kommunens avtalade lokala leverantörer,
2. **att** arbeta för att beslutade investeringar som i första hand kan komma att beröra det lokala näringslivet hålls enligt plan,
3. att där så är möjligt arbeta för att tidigarelägga beslutade investeringar som i första hand kan komma att beröra det lokala näringslivet,
4. **att** uppmana de kommunala bolagen att agera enligt det ovanstående och att fatta likalydande beslut, samt
5. **att** besluten gäller tillsvidare och fram till att annat beslut fattas.

### Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag med redaktionella ändringar mot avslag och finner att krisledningsnämnden bifaller detsamma.

### Sammanfattning

Spridningen av coronaviruset har en betydande påverkan på flera näringar i Uppsala kommun. Många näringsverksamheter vittnar om kraftigt minskade intäkter och en oro för vad detta kan komma att medföra. Invånare har drabbats av varsel.

Krisledningsnämnden föreslås besluta om ett antal åtgärder i syfte att så långt som möjligt stimulera i första hand Uppsala kommuns lokala leverantörer.

### Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 31 mars 2020

## § 19

# Överenskommelse med Uppsala Rödakorskrets och stärkt samverkan med civilsamhället med anledning av coronaviruset

## KSN-2020-01157

### Beslut

Krisledningsnämnden beslutar

1. **att** tillämpa Avsiktsförklaring 2020-03-24 (Myndighetens för samhällsskydd och beredskaps ärendenummer 2020-04672) gällande samarbete med anledning av Covid-19-utbrottet under 2020 , **bilaga 1**,
2. **att** ingå samverkan med Uppsala Rödakorskrets (fortsättningsvis Röda Korset) angående samordning av det lokala utförandet av det åtagande som omfattas av Avsiktsförklaringen genom Överenskommelse om samverkan, **bilaga 2**,
3. **att** utöver samordning av det åtagande som omfattas av Avsiktsförklaringen samverka med Uppsala Rödakorskrets angående ytterligare åtgärder genom Överenskommelse om samverkan, **bilaga 1**,
4. **att** utbetala ett föreningsbidrag till Uppsala Rödakorskrets omfattande 300 000 kr,
5. **att** uppdra till kommunledningskontoret att, i dialog med Uppsala Rödakorskrets, fastställa en genomförandeplan för överenskommelsen där samordningsorganisation och en mer detaljerad redogörelse för aktuella samverkansområden framgår, samt
6. **att** uppdra till avdelningschef på Hållbarhetsavdelningen att underteckna överenskommelsen för kommunens räkning.

### Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att krisledningsnämnden bifaller detsamma.

### Sammanfattning

Många människor påverkas, direkt eller indirekt, av coronavirusets spridning.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande



Krisledningsnämnden  
**Protokoll**

Datum:  
2020-04-02

För att underlätta för äldre att minimera risken för smittspridning har Sveriges kommuner och regioner, Myndighet för samhällsskydd och beredskap och fem stora aktörer inom civilsamhället, däribland Röda Korset, tecknat en avsiktsförklaring om samverkan för frivilligstöd. Avsiktsförklaringen syftar till att aktörerna genom samordnade insatser ska kunna erbjuda stöd till riskgrupper som pekats ut av Folkhälsomyndigheten på nationell och lokal nivå.

Med utgångspunkt i denna avsiktsförklaring och i dialog med representanter för civilsamhället i kommunen bör kommunen ingå en bredare överenskommelse med lokala civilsamhällesorganisationer som syftar till att lämna olika sorters stöd till individer som ingår i utpekade riskgrupper och andra utsatta och sårbara grupper.

Dialog har förts med Röda Korset om att ta en koordinerande roll i enlighet med åtaganden i bilaga 2. För dessa åtaganden äskar Röda Korset 363 177 kronor.

Handläggande tjänsteperson utlåtande är att ge Röda Korset stöd omfattande 300 000 kronor. Skälen för den något reviderade summan jämfört med Röda Korsets äskande är följande:

- Delar av överenskommelsens insatser gör Röda Korset redan, bland annat genom upprättad telefonlinje/mailadress för stödbehov.
- Kommunen behöver också i rådande situation ha en ekonomisk återhållsamhet av förklarliga skäl.
- Utrymme finns för Röda Korset att styra hur mycket och vad organisationen mäktar med inom ramen för angiven finansieringsram. Detta kan preciseras i kommande genomförandeplan.

### Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 1 april 2020.
- Bilaga 1, Överenskommelse om samverkan i Uppsala kommun mellan Röda Korset och kommunen med anledning av coronaviruset.
- Bilaga 2, Avsiktsförklaring gällande samarbete med anledning av Covid-19-utbrottet under 2020, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

## § 20

# Reducering av arrendeavgift för vissa verksamheter med anledning av coronaviruset

## KSN-2020-01316

### Beslut

Krisledningsnämnden beslutar

1. **att** jämka arrendeavgiften år 2020 till noll kronor för arrenden som avser bland annat restaurang, kiosk, handel, turism samt liknande verksamheter
2. **att** ge stadsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att under år 2020 sätta ner arrendeavgiften i enlighet med principerna ovan om behov uppstår för andra liknande verksamheter eller branscher än de som framgår ur beslutspunkt ett, samt
3. **att** ge stadsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att under 2020 avgiftsfritt arrendera ut mark i anslutning till befintliga verksamheter, bland annat restauranger, kiosker, caféer och livsmedelsverksamheter, om behov uppstår för att möjliggöra att verksamheter bedrivs utomhus.

### Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att krisledningsnämnden bifaller detsamma.

### Sammanfattning

Spridningen av coronaviruset har en betydande påverkan på flera näringar i Uppsala kommun. Många näringsverksamheter vittnar om kraftigt minskade intäkter och en oro för vad detta kan komma att medföra. Invånare har drabbats av varsel.

Krisledningen beslutade fredag 20 mars 2020 om flera åtgärder för att mildra konsekvenserna för det lokala näringslivet. Ett av besluten var att underlätta för butiker och restauranger som vill flytta ut sin verksamhet på gator och torg.

Uppsala kommun förfogar över ett antal markområden och anläggningar som arrenderas av företagare som bedriver verksamheter som på ett betydande sätt påverkas av coronaviruset.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
**Protokoll**

Datum:  
2020-04-02

För att mildra effekterna för de drabbade företagen föreslås Krisledningsnämnden att besluta om att jämka arrendeavgifterna för mark till noll kronor och att reducera avgiften med 50% för byggnader. Vidare föreslås ett antal andra åtgärder i likhet med de redan nämnda.

### **Beslutsunderlag**

Tjänsteskrivelse daterad 1 april 2020.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
ProtokollDatum:  
2020-04-02

## § 21

### Tillfällig ändring av parkeringsavgift i city

#### KSN-2020-01213

#### Beslut

Krisledningsnämnden beslutar

1. **att** snarast möjligt införa parkeringsavgift om 1 kr/timme i zon A de två första timmarna för de parkeringar som kommunen förfogar över när betalning sker via applösning,
2. **att** rekommendera Uppsala kommun Parkerings AB att genomföra motsvarande lösning för bolagets P-hus i zon A,
3. **att** rekommendera andra aktörer med avgiftsbelagd besöksparkering inom zon A att följa kommunens exempel,
4. **att** intäktsbortfallet som blir följderna av förändringen, kompenseras Uppsala kommun Parkerings AB genom reglering av löpande avtal mellan bolaget och kommunen genom gatu- och samhällsmiljönämnden,
5. **att** beslutet om parkeringsavgifter gäller tillsvidare och som längst till och med maj 2020, samt
6. **att** uppdras åt kommunledningskontoret att arbeta fram ett förslag om hur sommargångator och liknande koncept kan iordningställas i city i syfte att skapa fungerande och attraktivt stadsutrymme för näringsverksamhet utomhus.

#### Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att krisledningsnämnden bifaller detsamma.

#### Sammanfattning

I syfte att stödja handeln i Uppsala citykärna har möjligheten att införa fri parkering utretts. För snabbt genomförande sänks avgiften till 1 kr/timme istället för helt avgiftsfritt och gäller bara när betalning sker via app. Omprogrammering av appar bör kunna ske inom de tre kommande veckorna. För att omfatta även betalkort krävs längre tid. Mer än två timmars fri parkering har utretts översiktligt och rekommenderas inte. Intäktsbortfallet av uteblivna parkeringsavgifter uppskattas till cirka 2,5 miljoner kronor. Effekten på handeln är osäker men med hänsyn till handelns svåra situation

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
**Protokoll**

Datum:  
2020-04-02

föreslås ändå nämnden besluta om sänkningen. Andra konsekvenser av förslaget bedöms, med hänsyn till den korta tid det handlar om, som marginella.

**Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelse daterad 26 mars 2020.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
Protokoll

Datum:  
2020-04-02

## § 22

### Informationsärenden

#### Statusuppdatering om Covid-19

Föredragande: Susanne Afzelius, upphandlingschef och Ingela Hagström,  
utvecklingsdirektör.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
Protokoll

Datum:  
2020-04-08

## Krisledningsnämndens protokoll onsdagen den 8 april 2020

### Plats och tid

Nåsten, Stationsgatan 12, klockan 16:00-16:19.


### Paragrafer

23-27

### Justeringsdag

14 april 2020

### Underskrifter



.....

Erik Pelling, ordförande



.....

Fredrik Ahlstedt, justerare



.....

Lars Niska, sekreterare

Krisledningsnämnden  
ProtokollDatum:  
2020-04-08

## Närvarande

### Beslutande

Erik Pelling (S), ordförande  
Mohamad Hassan (L), 1:e vice ordförande  
Fredrik Ahlstedt (M), 2:e vice ordförande  
Caroline Hoffstedt (S)  
Linda Eskilsson (MP), tjänstgörande ersättare  
Tobias Smedberg (V)  
Stefan Hanna (-)  
Jonas Segersam (KD)

### Ej tjänstgörande ersättare

Helena Hedman Skoglund (L)  
Therez Almerfors (M)

### Övriga närvarande

Joachim Danielsson, stadsdirektör. Ingela Hagström, utvecklingsdirektör. Ola Hägglund, ekonomidirektör. Marica Nordvall, kommunikationsdirektör. Anders Fridborg, säkerhetschef. Eva Hermansson Flodin, finanschef. Lena Grapp, stadsjurist. Lars Niska, kommunkonferenssekreterare. Susanne Eriksson (S), politisk stabschef.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande



Krisledningsnämnden  
ProtokollDatum:  
2020-04-08**§ 23****Fastställande av föredragningslista****Beslut**

Krisledningsnämnden beslutar

1. **att** fastställa föredragningslistan.

Justerandes signatur

EP.

BA

Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
ProtokollDatum:  
2020-04-08

## § 24

# Överföring av ansvarsområden till krisledningsnämnden

### Beslut

Krisledningsnämnden beslutar

1. **att** överta kommunstyrelsens ansvar i de delar som framgår av §§ 25-26, samt
2. **att** överta gatu- och samhällsmiljönämndens ansvar i de delar som framgår av § 27.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

## § 25

# Överenskommelse och borgensåtagande för inköp av skyddsutrustning till Sveriges kommuner med anledning av coronaepidemin

## KSN-2020-01373

### Beslut

Krisledningsnämnden föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** godkänna överenskommelse i ärendets **bilaga 1**, samt
2. **att** godkänna borgensavtal i ärendets **bilaga 2**.

### Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att krisledningsnämnden bifaller detsamma.

### Sammanfattning

Mot bakgrund av bristen på skyddsutrustning under coronapandemin har Sveriges kommuner och regioner (SKR), länsstyrelsernas samordningskansli, i dialog med Stockholms, Göteborgs, Malmö och Uppsala kommuner tagit fram ett gemensamt förslag om att dessa ska bidra till att gemensamt finansiera stora volyminköp av skyddsutrustning, desinfektionsmedel med mera till landets kommuner.

Genom att kommunerna skyndsamt borgar för ett lån hos Kommuninvest till SKL Kommentus inköpscentral SKI kan inköpscentralen agera på världsmarknaden för att bistå främst Sveriges kommuner med försörjning av utrustning på längre sikt. Lånet förstärker inköpscentralens förmåga att agera grossist med syftet att bistå Sveriges kommuner i deras försörjning av nödvändig utrustning för att hantera den allvarliga situation som uppstått mot bakgrund av spridningen av coronaviruset. Kommunernas individuella ansvar för sin anskaffning påverkas inte, men initiativet förväntas bidra till bättre förutsättningar i att lösa den samlade materialförsörjningen för kommunerna.

Ett förslag till principöverenskommelse i **bilaga 1** och borgensavtal i **bilaga 2** har tagits fram för godkännande av parterna.

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
Protokoll

Datum:  
2020-04-08

### Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 7 april 2020
- Bilaga 1, principöverenskommelse rörande inköp av skyddsutrustning m.m. med anledning av coronapandemin
- Bilaga 2, förslag till borgensavtal mellan kommunerna och Kommuninvest

Justerandes signatur

EP.

Prx

Utdragsbestyrkande

Krisledningsnämnden  
ProtokollDatum:  
2020-04-08

## § 26

# Revidering av kommunfullmäktiges arbetsordning

## KSN-2020-01357

### Beslut

Krisledningsnämnden förslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** tillåta att ledamöter och ersättare får delta i kommunfullmäktiges sammanträden på distans,
2. **att** göra tillägg till kommunfullmäktiges arbetsordning i enlighet med **bilaga 1**,
3. **att** understryka att fysisk närvaro i kommunfullmäktiges sammanträden ska vara huvudregeln, samt
4. **att** förklara paragrafen omedelbart justerad.

### Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att krisledningsnämnden bifaller detsamma.

### Sammanfattning

Under föreliggande extraordinära förhållanden har frågan om deltagande på distans för ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige lyfts. Gällande kommunallag medger deltagande på distans och fullmäktige kan besluta om att deltagande på distans ska tillåtas. Om fullmäktige beslutar att tillåta deltagande på distans ska fullmäktiges arbetsordning innehålla föreskrifter om i vilken utsträckning det får ske. Det föreslås att kommunfullmäktige beslutar att deltagande på distans ska tillåtas och att det görs ett tillägg om det i kommunfullmäktiges arbetsordning.

### Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 8 april 2020
- Bilaga 1, tillägg till kommunfullmäktiges arbetsordning

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

## § 27

### Avgiftsfria enskilda resor i färdtjänsten

#### KSN-2020-01401

##### Beslut

Krisledningsnämnden föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** kommunen ska avstå från att ta ut tillkommande egenavgift vid färdtjänst- och omsorgsresor som görs enskilt till och med 9 juni, samt

Krisledningsnämnden beslutar för egen del

2. **att** ersättningen enligt avtalsbestämmelserna för fasta omlopp för specialfordon och personbilar ska behållas i ett normalläge till och med 9 juni.

##### Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att krisledningsnämnden bifaller detsamma.

##### Sammanfattning

Spridningen av coronaviruset har en betydande påverkan på individer och näringar i Uppsala kommun. Folkhälsomyndigheten gick den 1 april ut med föreskrifter och allmänna råd för att förhindra smittspridning av covid-19. Inom kollektivtrafiken och allmänna färdmedel bör verksamheterna begränsa antalet passagerare per fordon.

I linje med detta föreslås att den egenavgift som normalt tas ut för att åka ensam i kommunens särskilda kollektivtrafik, exempelvis färdtjänst, tas bort under en period. Det personliga ansvaret om att undvika onödiga resor och om att undvika kollektivtrafik om man tillhör en riskgrupp enligt Folkhälsomyndigheternas föreskrifter gäller fortsatt.

Kommunens leverantörer inom den särskilda kollektivtrafiken vittnar om kraftigt minskade intäkter och en oro för vad detta kan komma att medföra. Leverantörerna kan med beslutet få bättre möjligheter att behålla resurser att fortsätta sitt uppdrag under och efter epidemin. Detta föreslås förstärkas genom att kommunen behåller graden av så kallade fasta omlopp, där kommunen disponerar kontrakterade fordon under ett helt arbetspass till fullt avtalspris.

Krisledningsnämnden  
Protokoll

Datum:  
2020-04-08

### Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 8 april 2020

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

**Plats och Tid** Per capsulam via e-post, 19 – 25 mars 2020

Förelåg ordförandes förslag till beslut att godkänna förbundsstyrelsens beslutsärenden I enlighet med styrelseärenden per e-post till ordinarie styrelseledamöter och ersättare. Utskick och beslut ägde rum i den ordning som stadgas för per capsulam-beslut. Utskicket omfattade själva styrelsens beslutsärenden.

**E-postmeddelande med godkännande av ordförandens förslag till beslut erhöles från samtliga ordinarie ledamöter i styrelsen:**

Medlemsorganisation	Ordinarie ledamöter	Övriga
Uppsala	Mohamad Hassan (L), ordförande	Åsa Fichtel, förbundschef
Region Uppsala	Annika Forssell (MP) 1:e vice ordf.	Kristina Ulfsson, administratör
Försäkringskassan	Stefan Mörk 2: vice ordförande	
Arbetsförmedlingen	Jimmy Algotsson	
Enköping	Peter Book (M)	
Heby	Annika Krispinsson (C)	
Håbo	Roger von Walden (M)	
Knivsta	Britt-Louise Gunnar (S)	
Tierp	Åsa Sikberg (M)	
Älvkarleby	Inga- Lil Tegelberg (S)	
Östhammar	Lisa Norén (S)	

Utses att justera:

Paragrafer: 1 - 9

Justeringens

plats och tid: 2020-03-25

Underskrifter:

Mohamad Hassan

Jimmy Algotsson

Kristina Ulfsson, sekreterare

ANSLAG/BEVIS

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

Organ:

Samordningsförbundet Uppsala län

Datum:

2020-03-19

Datum för

2020-03-26

Datum för anslags nedtagande:

2020-04-16

anslags uppsättande:

Sista dag för överklagande:

2020-04-15

Förvaringsplats  
för protokollet:

Samordningsförbundet Uppsala län, Storgatan 27.

Underskrift:

Kristina Ulfsson

Justerandes sign.

Utdragsbestyrkande



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

### **§ 1**

#### **Val av justerare och justeringstid**

#### **Förbundsstyrelsen beslutar**

att utse Jimmy Algotsson att jämte ordförande justera förbundsstyrelsens per capsulam protokoll.

att fastställa justeringsdatum till 2020-03-25.

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

### § 2


#### **Per capsulam beslut med anledning av coronaviruset - covid-19.**

För att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer väljer ordförande i Samordningsförbundet Uppsala län att ställa in det styrelsemötet och övergå till ett per capsulam beslut.

Förslag till beslut i samtliga beslutsärenden är i enlighet med arbetsutskottets förslag. Samtliga ledamöter har tagit del av de handlingar som ligger till grund för dessa beslut.

---

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

§ 3

**Dnr. 2020:3**

Årsredovisning 2019

**Beslut**

**Förbundsstyrelsen beslutar**

att godkänna Samordningsförbundet Uppsala läns årsredovisning för verksamhetsåret 2019.

---

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

§ 6

Dnr. 2019:18

### Medlemsavgifter 2021

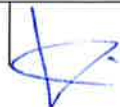
#### Beslut

#### Förbundsstyrelsen beslutar

att lägga informationen om medlemsavgifterna 2021 till handlingarna i enlighet med arbetsutskottets förslag

---

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

§ 7

Dnr. 2020:04

**Uppföljning av insatser inom Samordningsförbundet Uppsala län  
Kvartal 3 och 4 2019**

**Beslut**

**Förbundsstyrelsen beslutar**

att lägga uppföljningen av insatser inom Samordningsförbundet Uppsala län för kvartal 3 och 4 2019 till handlingarna i enlighet med arbetsutskottets förslag.

---

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

§ 4

Dnr. 2020:01

**Ekonomisk information per 2020-03-19**

**Beslut**

**Förbundsstyrelsen beslutar**

**att lägga den ekonomiska informationen till handlingarna i enlighet med arbetsutskottets förslag.**

---

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande



## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

§ 5

Dnr. 2019:18

### Fastställande av medlemsavgifter 2020

#### Beslut

#### Förbundsstyrelsen beslutar

att medlemsavgift till Samordningsförbundet för 2020 fastställs i enlighet med arbetsutskottets förslag.

att medlemsavgiften betalas in senast 30 april 2020 mot faktura.

---

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande

## Protokoll från Samordningsförbundet Uppsala län, Förbundsstyrelse

§ 8

Dnr. 2017:53

**Ung Intro-tilläggsansökan**

**Beslut**

**Förbundsstyrelsen beslutar** i enlighet med arbetsutskottets förslag

**att** bevilja finansiellt stöd från förbundet enligt tilläggsansökan till insatsen Ung Intro

**att** avsätta maximalt 1 407 000 kr som finansiering under perioden 2020-09-01 till 2021-06-30

**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

Justerandes sign.



Utdragsbestyrkande







# Granskning av bokslut och årsredovisning 2019

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-04-17

Antal sidor 45

Uppsala kommun granskn rapp årsredovisning 2019.docx



Uppsala kommun  
2019  
KPMG AB  
2020-04-17

## Innehållsförteckning

1	Inledning och sammanfattning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Pandemin	1
1.3	God ekonomisk hushållning	2
1.3.1	Finansiella mål	2
1.3.2	Mål för verksamheten	2
1.3.3	Vår sammantagna bedömning	3
1.4	Lag och god redovisningssed	3
1.5	Övriga iakttagelser	3
1.6	Rekommendationer	4
2	Uppdraget	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Avgränsning	5
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Ansvarig nämnd	6
2.6	Projektorganisation	6
2.7	Metod	7
3	Måluppföljning	7
3.1	Lagregler	7
3.2	Bedömning utifrån fullmäktiges mål	8
3.2.1	Finansiella mål	8
3.2.2	Verksamhetsmål	8
4	Balanskravet	13
5	Efterlevnad av lag och god redovisningssed	13
5.1	Ny lag om kommunal bokföring och redovisning	13
5.2	Exploateringsredovisning	13
5.2.1	Styrning, uppföljning och redovisning	13
5.2.2	Redovisning av exploateringsinkomster	14
5.3	Komponentavskrivning i koncernredovisningen	15
6	Årsredovisningen	16
7	Resultaträkning	17
7.1	Utfall 2015-2019	17
7.2	Jämförelse med budget och prognos för 2019	19

Uppsala kommun granskn rapp årsredovisning 2019 200417.docx i



Uppsala kommun  
2019  
KPMG AB  
2020-04-17

7.3	Sammanställd resultaträkning	20
8	Balansräkning	21
8.1	Kommunens balansräkning	21
8.2	Sammanställd balansräkning	22
9	Investeringar	22
10	Kassaflödesanalys	23
11	Pensionsåtaganden som ansvarsförbindelser	23
12	Driftsredovisning	24
12.1	Utfall på nämndnivå med prognosjämförelse	24
12.2	Nämndvis uppföljning av ekonomi och uppdrag	25
12.2.1	Kommunstyrelsen	26
12.2.2	Gatu- och samhällsmiljönämnden	27
12.2.3	Valnämnden	29
12.2.4	Plan- och byggnadsnämnden	30
12.2.5	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	31
12.2.6	Räddningsnämnden	32
12.2.7	Namngivningsnämnden	33
12.2.8	Utbildningsnämnden	34
12.2.9	Arbetsmarknadsnämnden	36
12.2.10	Kulturnämnden	38
12.2.11	Idrotts- och fritidsnämnden	39
12.2.12	Äldrenämnden	40
12.2.13	Omsorgsnämnden	41
12.2.14	Socialnämnden	43
12.2.15	Överförmyndarnämnden	44

# 1 Inledning och sammanfattning

## 1.1 Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna prövar om verksamheten sköts ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorerna ska även bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat. Revisorernas uttalande avges i revisionsberättelsen.

Vårt uppdrag har varit att granska årsredovisningen i syfte att ge revisorerna underlag för revisionsberättelsen.

## 1.2 Pandemin

Vid tidpunkten för denna rapport avlämnande härjar en Corona-pandemi, vilket föranleder några kommentarer:

- Fokus ligger nu på att hantera akuta frågor. Så småningom behöver en analys göras av framtida förutsättningar för hantering av pandemier och andra potentiella hot. En sådan analys kommer sannolikt att visa behov av förstärkningar av beredskap, skydd och kontroller. Våra uttalanden i denna rapport måste läsas med denna reservation.
- Ekonomin i den framtida verksamheten kommer att påverkas både av minskade skatteintäkter och ökade kostnader. Förutsättningarna idag är helt annorlunda än under 2019, både för verksamheter och ekonomi. Kommunens årsredovisning och våra bedömningar utgår ifrån de förhållanden som gällde 2019-12-31.
- God ekonomisk hushållning och en stabil ekonomi är en förutsättning för att en kommun ska kunna hantera inte bara löpande drift och utveckling utan även större kriser.
- Enligt lag om kommunal bokföring och redovisning ska upplysning lämnas i årsredovisningen om händelser efter räkenskapsårets utgång. Kommunen har valt att lämna kommentarerna om pandemin i ärendeskrivelsen till kommunstyrelsens beslut om årsredovisningen. Med hänsyn till att pandemin är allmänt känd riktar vi ingen kritik rörande det.

## 1.3 God ekonomisk hushållning

### 1.3.1 Finansiella mål

Kommunfullmäktige har fastställt tre övergripande finansiella mål;

- Resultatet ska vara 2 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämnings. Utfallet blev 2,6 procent. Målet nås.
- Soliditeten inklusive pensionsåtaganden i kommunkoncernen ska ligga på 15-17 procent. Utfallet i bokslutet för 2019 är 19 procent. Målet nås.
- Skuldutvecklingen ska begränsas till 5 procent årligen. Utfallet 2019 blev 5,8 procent. Målet nås inte.

Vår sammanfattande bedömning är att resultatet för de finansiella målen 2019 är förenligt med fullmäktiges mål.

Se avsnitt 3.2.1.

### 1.3.2 Mål för verksamheten

Fullmäktige har fastställt nio inriktningsmål och 115 uppdrag som syftar till att bidra till att nå målen. Uppfyllelsen av målen mäts med totalt 71 indikatorer. Av dessa är 38 inte uppmätta under 2019. För de som har ett aktuellt värde har 8 en positiv trend och 3 en negativ trend medan 22 är trendmässigt oförändrade.

Om analysen inkluderar trender för indikatorer som inte mätts under 2019 kommer vi fram till att 23 har positiv trend, 6 negativ och 42 är trendmässigt oförändrade.

I årsredovisningens bilaga med detaljerad redovisning av uppdrag och indikatorer framhålls att indikatorerna ska ses som ett *komplement* till nämnders och bolagsstyrelsers rapportering inom sina ansvarsområden och att utvärderingen ska ske genom en samlad bedömning av arbete med uppdrag och resultat enligt indikatorer.

En sådan modell innebär enligt vår uppfattning revisorernas uppgift att uttala sig om måluppfyllelsen blir mycket svår. Det finns ingen objektiv mätmetod som kan användas för utvärderingen. Det saknas definition över hur många indikatorer som ska ha ett visst utfall för att ett visst mål ska anses uppnått eller inte uppnått.

Vår bedömning är att resultatet för verksamhetsmålen sammantaget är förenligt med av fullmäktige fastställda mål, baserat på de indikatorer som används för mätning. Bedömningen bygger på en sammanvägning av de redovisade utfallen för indikatorer, redovisning av utförda och pågående uppdrag och övrig granskning av verksamheten som utförts av revisionen under året.

För utförlig analys se avsnitt 3.2.2 samt avsnitt 12.

### 1.3.3 Vår sammantagna bedömning

I förvaltningsberättelsen gör kommunstyrelsen bedömningen att kommunkoncernen har en god ekonomisk hushållning i förhållande till kommunfullmäktiges mål.

Sammantaget bedömer även vi att kommunkoncernen har haft en god ekonomisk hushållning under 2019, utifrån de mål och indikatorer som fastställts av fullmäktige.

## 1.4 Lag och god redovisningssed

Lagen om kommunal bokföring och redovisning tillämpas för första gången i denna årsredovisning. Vår sammanfattande bedömning är att årsredovisningen i stort är upprättad i enlighet med lagen och god redovisningssed.

Årsredovisningen har ett innehåll som följer lagen, en struktur som ger överskådlighet och innehållet ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och kommunens ekonomiska ställning. Utrymme för förbättringar finns dock (avsnitt 5 och 6).

I slutet av 2019 fastställde Rådet för kommunal redovisning, RKR, rekommendation RKR R2 Intäkter. Enligt denna rekommendation ska exploateringsinkomster som erhålls via avtal med extern part eller genom uttag av gatukostnadsersättning intäktsföras i sin helhet när infrastrukturen färdigställts. Principändringen skulle få beloppsmässigt mycket stora konsekvenser för kommunens resultat- och balansräkningar. Kommunen har valt att i bokslutet för 2019 behålla tidigare tillämpad princip, en princip som även RKR tidigare ansåg korrekt. RKR R2 är bindande från och med räkenskapsåret 2020 vilket innebär att Uppsala kommun för 2019 inte avviker från lag eller god sed (5.2).

## 1.5 Övriga iakttagelser

Våra övriga viktigaste iakttagelser och synpunkter:

- Kommunens resultatet för 2019 är ett överskott på 475 mnkr, att jämföra med +429 mnkr 2018. Både 2019 och 2018 har påverkats av stora jämförelsestörande poster (avsnitt 7.1).
- Jämförelsestörande poster 2019 är bland annat nedskrivning av markvärde i området Ulleråker -191 mnkr och vinst vid försäljning av andelar i Brf Leopold 134 mnkr. Exploateringsverksamheten gav överskott från markförsäljningar. Exklusive denna typ av poster uppgick resultatet till +323 mnkr, att jämföra med +271 mnkr 2018 (7.1).
- Resultatet för kommunkoncernen uppgår till +635 mnkr, ungefär samma nivå som 2018 då resultatet blev +629 mnkr. Bolagskoncernen Uppsala Stadshus AB

med dotterbolag har ett resultat på +167 mnkr, varav Uppsalahem +169 mnkr (7.3).

- Soliditeten inklusive pensionsåtaganden är oförändrad i kommunen. I kommun-koncernen har soliditeten inklusive pensionsåtaganden ökat något och ligger nu höge än det finansiella målet. Nytt måltal bör fastställas för detta mått (8.1, 8.2).
- Större resultatavvikelse mot budget redovisas av kommunstyrelsen +142 mnkr, utbildningsnämnden +65 mnkr, gatu- och samhällsmiljönämnden -47 mnkr, omsorgsnämnden -60 mnkr, äldreomsorgen -8 mnkr och socialnämnden -25 mnkr (avsnitt 12).

## 1.6 Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer:

- Modellen för utvärdering av måluppfyllelse bygger på en sammanvägd bedömning av uppdrags genomförande och indikatorers utveckling över tid. Årsredovisningen innehåller en redogörelse för status i beslutade uppdrag men det görs ingen direkt koppling till effekter, dvs mål. Hälften av indikatorerna är inte uppmätta under 2019. Konsekvensen av att en tydlig utvärdering inte görs av effekterna blir bland annat svårigheter för den politiska majoriteten att redovisa resultatet av sin styrning och för minoritet och allmänhet att pröva resultatet. Även revisorerna får en mycket svår uppgift i sin utvärdering av måluppfyllelsen, ännu mer så när hälften av indikatorerna, som skulle kunna visa objektiva utfall, inte har mätts under året.
- Årsredovisningen för 2019 håller en hög kvalitet. Utrymme för ytterligare förbättringar finns dock, bland annat
  - Redovisningen av vilka bolag som ingår i koncernredovisningen kan göras tydligare
  - Investeringsredovisningen ska enligt LKBR vara ett eget avsnitt, inte ingå i förvaltningsberättelsen. Även innehållet i investeringsredovisningen bör utvecklas, bland annat med efterkalkyler över större investeringsprojekt, inkluderande jämförelse med ursprunglig investeringsbudget.
  - Uppställningen av avstämningen mot balanskravet bör följa den tabell som rekommenderas av RKR
  - Redovisningen av privata utförare kan utvecklas ytterligare.
- Vår bedömning är att redovisningen av markexploateringen i allt väsentligt är korrekt i årsredovisningen. I början av 2020 har system upphandlats som stöd för



styrning, uppföljning och redovisning av projekt. Vi rekommenderar att kommunen fortsatt upprätthåller den kvalitet som nu nåtts, bland annat med månatliga avstämningar av projektredovisningen.

## 2 Uppdraget

### 2.1 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bokslut och årsredovisning för räkenskapsåret 2019. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

De förtroendevalda revisorerna prövar enligt 12 kap KL<sup>1</sup> om verksamheten sköts ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorerna ska även bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat. Revisorernas uttalande avges i revisionsberättelsen.

Vårt uppdrag har varit att granska årsredovisningen för att ge revisorerna underlag för sin bedömning.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens årsredovisning har upprättats i enlighet med kommunallag, kommunal redovisningslag och god redovisningssed i kommuner och landsting. Resultatet av vår granskning utgör underlag för revisorernas utformning av revisionsberättelsen.

Syftet har även varit att bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat. Revisorernas uttalande avges i revisionsberättelsen.

### 2.3 Avgränsning

Vår granskning har skett i den omfattning som följer av God redovisningssed i kommunal verksamhet, främst såsom denna definieras av SKR<sup>2</sup> och Skyrev<sup>3</sup>.

Vår granskning har varit inriktad på att hitta väsentliga fel (bedömda eller konstaterade) i årsredovisningen.

Granskningen har inte haft som syfte att identifiera brottsliga handlingar, t ex förskring.

---

<sup>1</sup> Kommunallag (2017:725)

<sup>2</sup> Sveriges Kommuner och Regioner

<sup>3</sup> Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer



Uppsala kommun  
2019  
KPMG AB  
2020-04-17

Granskningen av uppdrag och mål har utgått ifrån att faktaredovisningen i årsredovisningen är korrekt.

## 2.4 Revisionskriterier

Vi har bedömt om årsredovisningen i allt väsentligt följer:

- Kommunallag och Lag om Kommunal Bokföring och Redovisning, LKBR
- God redovisningssed, definierad av Rådet för Kommunal Redovisning, RKR
- Interna regelverk och instruktioner
- Fullmäktigebeslut

Vi har även bedömt om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål kommunfullmäktige beslutat för verksamhet och ekonomi.

## 2.5 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för upprättandet av årsredovisningen. I Kommunstyrelsens ansvar ingår även att säkerställa att organisation, system, rutiner och administrativa processer är ändamålsenligt utformade. Kommunstyrelsen har även ett uppsiktsansvar över övriga nämnders interna kontroll.

Kommunstyrelsen ansvarar även för sin del av årsredovisningen, dvs de siffror, texter och annan information som avser Kommunstyrelsens verksamheter och ansvar samt för den egna interna kontrollen. Övriga nämnder har ett ansvar för att de siffror, texter och annan information som avser respektive är korrekta samt den interna kontrollen i sin nämnd.

## 2.6 Projektorganisation

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

Rapporten är faktakontrollerad av ansvariga ekonomer vid den centrala ekonomienheten på kommunledningskontoret.

## 2.7 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med berörda tjänstemän, framför allt ekonomer
- Dokumentstudier av relevanta dokument inklusive
  - Kommunens årsredovisning
  - Kommunstyrelsens och de 14 övriga nämndernas resultat-, verksamhets- och måluppföljningar
  - Resultatrapporter totalt och för varje nämnd
  - Balansräkning med bilagor och underbilagor
- Analyser av utfall och prognosavvikelser mot budget totalt och för varje nämnd
- Analyser av nyckeltal för verksamhet och ekonomi totalt och för varje nämnd för att bedöma om resultatet är förenligt med av fullmäktige beslutade
  - Finansiella mål
  - Verksamhetsmål
  - Uppdrag
- Analys av rimlighet i upprättade finansiella prognoser totalt och för varje nämnd
- Stickprovsvis verifiering av väsentliga resultat- och balansposter mot specifikationer och verifikationer

## 3 Måluppföljning

### 3.1 Lagregler

Enligt kommunallagens bestämmelser ska fullmäktige i budgeten ange finansiella mål och verksamhetsmål som har betydelse för god ekonomisk hushållning. Revisorerna ska bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de av fullmäktige beslutade målen.

## 3.2 Bedömning utifrån fullmäktiges mål

### 3.2.1 Finansiella mål

Kommunens finansiella mål 2019 fastställdes i dokumentet Mål och budget 2019-2021. Utfallet:

- Resultatet ska vara 2 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämnings. Utfallet exklusive jämförelsestörande poster är 2,6 procent och målet uppnåddes.
- Soliditeten inklusive pensionsåtaganden i kommunkoncernen ska under perioden 2019-2021 ligga i intervallet 15 till 17 procent. Utfallet i bokslutet är 19 procent. Målet nåddes men soliditeten har påverkats en hel del av rättningar i exploateringsredovisningen och komponentavskrivning i koncernredovisningen. En ny målnivå bör fastställas.
- Skuldutvecklingen ska begränsas till fem procent årligen. Utfallet blev 5,8 procent och målet nåddes inte.

Vår sammantagna bedömning är att resultatet för de finansiella målen 2019 är förenligt med fullmäktiges mål.

### 3.2.2 Verksamhetsmål

#### 3.2.2.1 Inriktningsmål och uppdrag

Mål och budget 2019-2021 har nio inriktningsmål och 115 uppdrag som syftar till att bidra till att nå målen. Måluppfyllelsen mäts med totalt 71 indikatorer. Statusen för varje mål bedöms utifrån dels vilka åtgärder och utvecklingsinsatser samt resultat nämnderna rapporterar, dels utifrån hur kommunfullmäktiges indikatorer har utvecklats över tid.

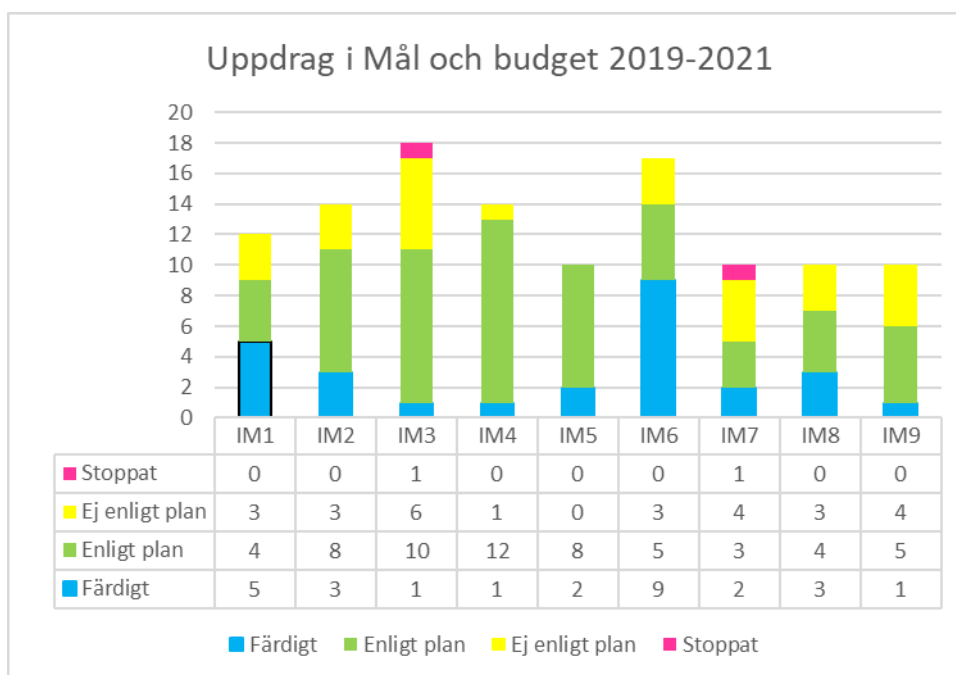
Översikt över mål och antal uppdrag för varje mål:

Inriktningsmål	Antal uppdrag
1. Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi	12
2. Uppsala ska vara attraktivt att leva, verka och vistas i	14
3. Uppsalas stad och landsbygd ska växa smart och hållbart	18
4. Uppsala ska vara jämlikt, med goda levnadsvillkor för invånarna	14
5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete	10
6. Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande	17
7. I Uppsala ska invånare leva ett oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov	10

8. Uppsalas invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället	10
9. Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala	10
<i>Totalt</i>	<i>115</i>

### 3.2.2.2 Status för uppdrag

Översikt över kommunstyrelsens bedömning av hur uppdragen utförs i enlighet med plan:



Enligt årsredovisningen är 27 uppdrag genomförda och 59 uppger följa plan medan 27 inte följer plan. Uppdragen som inte följer plan uppger framför allt vara försenade i en mindre utsträckning.

Två av uppdragen har inte kunnat genomföras, på grund av gällande lagstiftning.

Baserat på kommunstyrelsens bedömning anser vi att genomförandet av uppdrag i stort följer fullmäktiges beslut.

### 3.2.2.3 Måluppfyllelse

I förvaltningsberättelsen ges under rubriken *Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten* en övergripande beskrivning av hur kommunen styrs. Avsnittet avslutas med:

*Det finns ingen fördjupad bild av hur det samlade genomslaget av program, handlingsplaner och annan styrning ser ut. Därför kommer kommunen att göra en analys av styrdokument i syfte att förenkla och förtydliga den politiska styrningen. Tanken är att det ska leda till förslag till en framtida styrning som gör det enklare att hantera tvärgående frågor i den ordinarie verksamheten och därmed öka genomslaget för den politiska styrningen.*

Under rubriken *God ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning* i förvaltningsberättelsen skrivs:

*Uppsala kommunkoncern bidrar sammantaget positivt till att förverkliga kommunfullmäktiges vilja inom ramen för de resurser som finns till hands. Koncernen bedöms därför ha en god ekonomisk hushållning i förhållande till kommunfullmäktiges mål. Samtidigt strävar koncernen självklart efter att skapa ännu mer värde per insatt krona för att långsiktigt ge goda förutsättningar för kommunens invånare, företag och organisationer.*

Vidare:

*Den samlade bedömningen av nämndernas och bolagsstyrelsernas arbete är att de kommer att uppnå övervägande delar av det som de planerat för en önskvärd utveckling inom inriktningsmålen. En klar majoritet av fullmäktiges uppdrag löper på enligt plan eller är färdiga.*

För bedömning av om målen nås har fastställts totalt 71 indikatorer, med olika indikatorer för olika mål. En redovisning av statusen för dessa indikatorer ges i årsredovisningens *Bilaga 1 Uppföljning av mål och uppdrag*, tillsammans med en redovisning av status för uppdrag och även sammanvägda bedömningar av utfall för de nio inriktningsmålen.

I bilagan betonas att det är få indikatorer som är utformade på ett sätt som gör att de går att koppla samman med kommunens åtgärder under samma år. Det beror både på att indikatorerna i många fall har en eftersläpning eftersom de baseras på officiell statistik, och på att det ofta finns en fördröjning innan kommunens insatser får ett mätbart genomslag. Indikatorerna ska enligt den inledande texten i bilagan ses som ett viktigt *komplement* (vår kursivering) till nämnders och bolagsstyrelsernas rapportering av resultat och åtgärder inom sina respektive ansvarsområden. Indikatorerna ger en bild av hur utvecklingen ser ut över tid och jämfört med andra, liknande kommuner.

Vår kommentar: Modellen för uppföljning innebär för den som berörs av kommunens verksamheter (medborgare, brukare, anhängiga, väljare, skattebetalare m fl) och vill

utvärdera resultatet att en egen bedömning måste göras av inriktningens innehåll, uppdragens innehåll och genomförande, indikatorernas relevans och lämplighet samt utfall för dessa indikatorer. Det finns ingen användbar objektiv mätmetod, ingen definition av hur många indikatorer som ska falla ut på visst sätt för att ett visst mål ska anses uppnått eller inte uppnått.

För de förtroendevalda revisorerna i kommunen är uppdraget enligt KL 12 kap 2§ specifikt att bedöma om resultatet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Revisorerna ska även enligt KL 12 kap 1§ pröva om verksamheten sköts ändamålsenligt. Vad gäller av fullmäktige fastställda uppdrag faller prövningen av dessa in under ändamålsenligheten. För frågan om resultatet för målen är förenligt med fullmäktiges kan vi inte se att någon annan prövning kan göras än vad som framgår av indikatorerna.

Vi har gjort en bedömning av den redovisning av utfall för olika indikatorer som ges i bilagan till årsredovisningen. Vår utvärdering baserar sig på utfallet för mätbara mål där aktuella utfall redovisas. För de flesta mål anges i årsredovisningen som mål för året att indikatorn ska öka eller minska. Ett sätt att mäta uppfyllelsen kan då vara att titta på hur många indikatorer som har bättre utfall, sämre eller oförändrat.

I en sådan genomgång kommer vi fram till följande:

Mål	↗	→	↘	Saknas	Totalt
1	2	0	1	2	5
2	0	3	1	1	5
3	2	5	0	5	12
4	0	1	0	6	7
5	1	0	0	6	7
6	2	4	0	5	11
7	0	3	1	4	8
8	0	2	0	4	6
9	1	4	0	5	10
Summa	8	22	3	38	71

För de indikatorer som mätts under 2019 är trenden positiv mot respektive mål, för 22 indikatorer oförändrad och för tre indikatorer är trenden negativ i förhållande till målet. Av de totalt 71 indikatorerna saknas för 38 av dem, 54 procent, uppmätta tal under 2019.

Samtliga uppmätta indikatorer har ett blandat utfall. Positivt är att få indikatorer pekar i fel riktning. Om vi tillåter oss anse att åtminstone två fler indikatorer bör peka åt rätt håll jämfört med de som pekar fel för att ett mål ska ses som uppnått för året landar vi i att mål 3 och mål 6 haft en sådan utveckling under 2019.

Om summeringen görs inklusive de indikatorer där utfall för 2019 inte uppmätts men där ändå trendmässiga redovisningar görs i bilagan blir utfallet:

Mål	↗	→	↘	Totalt
1	3	1	1	5
2	0	4	1	5
3	6	6	0	12
4	1	5	1	7
5	5	2	0	7
6	2	8	1	11
7	1	6	1	8
8	2	4	0	6
9	3	6	1	10
Summa	23	42	6	71

Mål med minst två fler positiva trender än negativa blir då 1, 3, 5, 8 och 9.

Problemet i sammanhanget är att fullmäktige inte definierat hur indikatorernas utfall ska läggas samman för att ge ett sammantaget utfall. Obesvarade frågor är då:

- Väger varje enskild indikator lika mycket som var och en av alla övriga indikatorer?
- Hur stor andel av indikatorerna ska ha nått sitt mål för att ett mål ska anses ha nåtts?
- Hur stor andel av målen ska ha nåtts för att helheten av de nio målen ska ansetts ha nåtts?
- Har det någon betydelse för en indikator om utfallet är långt från eller nära ett mål?
- Etc.

Revisorernas uppgift att bedöma och uttala sig om måluppfyllelse blir därmed svår. KPMGs bedömning blir att resultatet sammantaget är förenligt med av fullmäktige fastställda mål. Bedömningen bygger på en sammanvägning av redovisade mätbara utfall för indikatorer, redovisning av utförda och pågående uppdrag och övrig granskning av verksamheten som utförts av revisionen under året.

Viktigt att notera i läsningen av Bilaga 1:

- Trendpilarna kan tolkas fel. I bilagan redovisas ett mål att någon indikator ska minska i sitt värde som en pil nedåt om målet nås.
- Läsaren kan inte på egen hand bedöma om trendpilarna är korrekta då tidigare års utfall inte redovisas i bilagan.



- För några indikatorer där vi i tabellerna ovan redovisat → saknas jämförvärde med tidigare år inte bara i bilagan utan även av det skälet att indikatorn inte mätts tidigare.
- I några fall har en och samma indikator flera olika kategorier, t ex kvinnor/män, och indikatorns värde blir då en sammanvägning.

## 4 Balanskravet

Årets resultat uppgår till 475 mnkr. Efter justering för nettoresultat vid avyttring av anläggningstillgångar med 143 mnkr, framför allt BRf Leopold, blev balanskravsresultatet 332 mnkr.

Balanskravet är därmed med god marginal uppfyllt för 2019.

## 5 Efterlevnad av lag och god redovisningssed

### 5.1 Ny lag om kommunal bokföring och redovisning

I avsnitt 6 gör vi en genomgång av årsredovisningens innehåll. Vår slutsats är att årsredovisningen följer de krav som ställs i den nya redovisningslagen. Vi bedömer även i övrigt att lag och god sed följs men lämnar nedan kommentarer till områdena exploateringsredovisning respektive komponentavskrivning i koncernredovisningen.

### 5.2 Exploateringsredovisning

#### 5.2.1 Styrning, uppföljning och redovisning

Uppsala kommun har under 2019 avslutat den genomlysning av exploateringsredovisningen som pågått i några år. De sista rättelserna i redovisningen skedde under årets första kvartal. Det är vår bedömning att exploateringsredovisningen per 2019-12-31 i allt väsentligt följer lag och god redovisningssed.

Efter detta omfattande arbete är det mycket viktigt att kvaliteten på styrning, uppföljning och redovisning upprätthålls även framöver. Under 2019 och 2020 har bland annat följande genomförts:

- Utbildning för projektledare i bl a styrning, uppföljning och redovisning av projekt
- Upphandling av systemstöd för styrning, uppföljning och redovisning av projekt och portföljstyrning

Systemstödet avses att implementeras under 2020 med migrering av samtliga projekt från ekonomisystemet Agresso till det nya systemet.

I ett senare skede avser kommunen att upphandla och implementera ett kalkylverktyg.

## 5.2.2 Redovisning av exploateringsinkomster

### 5.2.2.1 Markförsäljningar

Som del av kommunens exploateringsverksamhet sker markförsäljningar, till byggföretag och till privatpersoner m fl. Dessa försäljningar ska enligt god redovisningssed redovisas som intäkt när tillträde sker. Kommunen följer god redovisningssed. Omfattningen varierar mycket från år till år. Under 2020 redovisade kommunen vinster från markförsäljningar på drygt 200 mnkr.

### 5.2.2.2 Andra exploateringsinkomster

Som del av exploateringsverksamheten har kommunen rätt att av fastighetsägare ta ut en gatukostnadsersättning, motsvarande självkostnaden för uppförandet av en ny gata eller väg. Kommunen träffar även avtal med byggbolag som innebär att kommunen erhåller en ersättning för den infrastruktur som uppförs i ett exploateringsområde.

I slutet av 2019 fastställde Rådet för kommunal redovisning, RKR, rekommendationen R2 Intäkter. Enligt denna rekommendation ska exploateringsinkomster som erhålls via avtal med extern part eller genom uttag av gatukostnadsersättning intäktsföras när infrastrukturen färdigställts. RKR har tidigare haft uppfattningen att inkomsten ska periodiseras och intäktsföras i takt med avskrivningarna på infrastrukturen, dvs gator, vägar, cykelbanor etc. RKR:s förändrade ställningstagande har mött stort motstånd från tillväxtkommuner med stor exploateringsverksamhet. RKR R2 är bindande från och med räkenskapsåret 2020 vilket innebär att Uppsala kommun för 2019 inte avvikit från lag eller god sed.

Räkneexempel: Ny gata byggs i ett exploateringsområde, utgift 10 mnkr. Gatan finansieras till fullo med gatukostnadsersättning från de berörda fastighetsägarna. RKR anser då att kommunen ska redovisa som intäkt 10 mnkr år noll, det år gatan färdigställs. Åren därefter ska kommunen skriva av gatan med nyttjande av komponentmetoden. Kommunen får då en årlig kostnad för avskrivning från och med år 1 som inte matchas mot gatukostnadsersättningen som redan är intäktsförd år noll.

Uppsala kommun har under 2019 haft denna typ av exploateringsinkomster med ca 150 mnkr under 2019. Om RKR R2 tillämpats hade dessa inkomster höjt resultatet för 2019 med 150 mnkr och i stället sänkt kommande års resultat tills de aktuella investeringarna är färdigavskrivna.

Kommunen har i sin balansräkning totalt ca 900 mnkr som skuld avseende tidigare års periodiserade exploateringsinkomster. Om RKR R2 tillämpas från och med 2020 ska detta belopp föras om mot eget kapital. En effekt blir att kommunens framtida resultat

kommer att sänkas med dessa 900 mnkr, fördelat över investeringarnas livslängd. En bedömning skulle kunna vara en negativ resultatpåverkan med 20-40 mnkr per år i 20-40 år. Samtidigt kommer framtida resultat de kommande åren då nya exploateringsinkomster ska intäktsföras tidigare enligt ovan.

Kommunen lämnar följande upplysning i årsredovisningen, under avsnittet om redovisningsprinciper:

*Uppsala kommun periodiserar exploateringsinkomster som via avtal med extern part knutits till uppförandet av kommunal infrastruktur och redovisar denna som en skuld. Skulden löses upp och intäktsförs mot avskrivningen. RKR 2 är inte bindande före räkenskapsåret 2020.*

### 5.3 Komponentavskrivning i koncernredovisningen

Vi har i tidigare granskningsrapporter konstaterat att de kommunägda bolagen tillämpar komponentmetoden för avskrivning på fastigheter medan kommunkoncernen inte gör det på samma fastigheter. Under 2019 har en analys genomförts och beslut tagits att tillämpa samma principer för avskrivning i kommunkoncernen som i de enskilda bolagen. Vi har i särskild granskning följt denna fråga och i rapport daterad 21 februari gjort bedömningen att kommunens bedömningar och slutsatser är rimliga.

I granskningen av koncernredovisningen har vi kontrollerat att de korrigeringar som gjorts av avskrivningar och tidigare års eget kapital är korrekt genomförda i resultat- och balansräkningar för 2018. Justeringarna har inneburit att det egna kapitalet ökat med 402 mnkr per 2018-12-31 varav 66 mnkr förbättrat resultatet för 2018. Även resultatet för 2019 är ca 66 mnkr bättre än om tidigare tillämpade principer använts.

Vår slutsats är därmed att komponentmetoden för avskrivningar hanterats korrekt i koncernredovisningen för 2019.

## 6 Årsredovisningen

Vi har granskat att innehållet på övergripande nivå i årsredovisningen motsvarar de regler om innehåll som finns i den nya lag om kommunal bokföring och redovisning:

<b>Innehållskrav enligt LKBR</b>	<b>Årsredovisning 2019</b>	<b>Kommentar</b>
<b>Resultaträkning</b>	Ja	
- Jämförelsetal f å	Ja	
- Omräkning f å om ny princip	Ja	
<b>Balansräkning</b>	Ja	
- Jämförelsetal f å	Ja	
- Omräkning f å om ny princip	Ja	
<b>Kassaflödesanalys</b>	Ja	
<b>Noter, information om</b>	Ja	
- Principer	Ja	
- Särredovisningar	Ja	1
- Nyttjandeperiod materiella genomsnittlig	Ja	
- Räkenskapsrevision kostnad	Ja	
- Koncernföretag	Ja	2
<b>Driftredovisning</b>	Ja	
- Budgetjämförelse	Ja	
<b>Investeringsredovisning</b>	Ja, som del av förvaltningsberättelsen	3
<b>Förvaltningsberättelse</b>	Ja	
- Utveckling av verksamheten	Ja	
- Viktiga förhållanden resultat och ekonomisk ställning	Ja	
- Händelser av väsentlig betydelse (under eller efter verksamhetsåret)	Ja	
- Förväntad utveckling	Ja	
- Väsentliga personalförhållanden	Ja	
<i>Inklusive sjukfrånvaro</i>	Ja	
- Andra förhållanden av betydelse för styrning och uppföljning	Ja	
- God ekonomisk hushållning	Ja	
<i>Inklusive utvärdering av mål och riktlinjer</i>	Ja	
- Ekonomisk ställning	Ja	
- Balanskravsutredning	Ja	4
- Den kommunala koncernen	Ja	
- Privata utförare	Ja	5

- 1) Särredovisningar: Kommunen har inga väsentliga särredovisningar.
- 2) Koncernföretag: Av not 9 framgår ägda bolag men det bör tydliggöras att det är dessa bolag som ingår i koncernredovisningen.
- 3) Investeringsredovisning: Detta avsnitt ska enligt LKBR vara ett eget avsnitt, inte ingå i förvaltningsberättelsen. Kommunen uppger att avsnittet är under utveckling för att kunna harmoniseras med RKR:s rekommendation R14 Drift- och investeringsredovisning som ska tillämpas från och med årsredovisningen för 2020.
- 4) Balanskravsutredningen: Lagen gör en uttömmande uppräkningslista av vilka typer av poster som ska läggas till eller dras ifrån i avstämningen mot balanskravet. RKR rekommenderar i sin rekommendation R15 Förvaltningsberättelse att en fullständig tabell redovisas. Kommunen har i årsredovisningen en förkortad tabell som endast innehåller justeringsraden för realisationsvinster. Rekommendationen R15 är bindande från och med 2020.
- 5) Privata utförare: Även detta avsnitt är under utveckling. Årsredovisningen innehåller information om att privata utförare finns och även omfattning, totalt. Kommunen har bedömt att upplysning om beloppsmässiga inköp per privat utförare saknar betydelse utifrån det väsentlighetsperspektiv som hänvisas till i LKBR.

Sammantaget bedömer vi att årsredovisningen har ett innehåll som följer LKBR. Årsredovisningen har även en struktur som ger överskådlighet och innehållet ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och kommunens ekonomiska ställning.

Årsredovisningen bör dock utvecklas vad gäller punkt 2-5 ovan och även rörande redovisningen av måluppfyllelse som vi kommenterar under avsnitt 3.

## 7 Resultaträkning

### 7.1 Utfall 2015-2019

Nedan redovisas en ekonomisk jämförelse för 2019 i jämförelse med fyra tidigare år:

Belopp i miljoner kronor	2019	2018	2017	2016	2015
Verksamhetens nettokostnader	-12 108	-11 346	-10 642	-10 278	-9 855
<i>Förändring i procent</i>	6,7	6,6	3,5	4,3	
Skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning	12 381	11 704	11 181	10 580	9 747
<i>Förändring i procent</i>	5,8	4,7	5,7	8,5	
Finansnetto	202	69	43	79	165
Resultat	475	429	581	381	57
Resultat i procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning	3,8	3,7	5,2	3,6	0,6

Befolkningsökningen uppgick 2019 till ca 5.600 personer motsvarande ca 2,5 procent, 2018 ca 2,4 procent och 2017 ca 2,5 procent.

Det redovisade resultatet för 2019 uppgår till +475 mnkr, att jämföra med +429 mnkr 2018. I analysen av det ekonomiska utfallet är det viktigt att skilja på det resultat som uppstår genom löpande drift och dess finansiering via avgifter, skatter och statsbidrag respektive det resultat som uppkommer genom poster av enstaka eller engångskaraktär.

I det redovisade resultatet 2019 ingår följande jämförelsestörande poster, i jämförelse med 2018:

<i>Jämförelsestörande poster</i>	<i>2019</i>	<i>2018</i>
Försäljning andelar BRF Leopold	+134	
Nedskrivning mark Ulleråker	-191	
Pensionskostnader, systembyte KPA ca	+60	
Realisationsresultat och markförsäljningar m m	+149	
<i>Summa jämförelsestörande poster</i>	<i>+152</i>	<i>+158</i>
<i>Resultat exklusive jämf störande</i>	<i>323</i>	<i>271</i>
<i>Resultat i procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning</i>	<i>2,6</i>	<i>2,3</i>

I det redovisade resultatet 2018 ingick som större jämförelsestörande poster vinster vid försäljning av exploateringsmark, erhållen byggbonus från Boverket och kostnader hänförliga till skyfallet i juli. Resultatet korrigerat för jämförelsestörande poster uppgick till 271 mnkr vilket motsvarade 2,3 procent av intäkter från skatter, generella statsbidrag och utjämning.

Korrigerat för jämförelsestörande poster ökade verksamhetens nettokostnader med 5,8 procent, dvs samma nivåhöjning som intäkterna från skatter, generella statsbidrag och utjämning I längden behöver skatteintäkter m m öka minst lika mycket som nettokostnaderna. Uppsala kommun växer även starkt i befolkning och stora investeringar kommer att behöva ske i infrastruktur, bostäder, förskolor, skolor och omsorgsboenden m m. Därtill kommer demografiska förskjutningar med en åldrande befolkning och därmed ökade behov av omsorg samtidigt som andelen förvärvsarbete sjunker.

## 7.2 Jämförelse med budget och prognos för 2019

Budget- och prognosjämförelse:

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Utfall 2019</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Avvikelse utfall/ budget</i>
Verksamhetens intäkter	3 077	2 834	2 583	494
Verksamhetens kostnader	-14 749	-14 668	-14 390	-359
Av- och nedskrivningar	-436	-253	-254	-182
<i>Verksamhetens nettokostnader</i>	<i>-12 108</i>	<i>-12 086</i>	<i>-12 060</i>	<i>-47</i>
Skatteintäkter	10 958	10 946	10 906	52
Statsbidrag och utjämning	1 423	1 424	1 424	-1
Finansiella intäkter	324	208	222	102
Finansiella kostnader	-122	-190	-202	80
<i>Resultat</i>	<i>475</i>	<i>302</i>	<i>288</i>	<i>186</i>

Större resultatavvikelse i verksamhetens nettokostnader i förhållande till budget och prognos:

- Nedskrivning mark Ulleråker -191 mnkr

I förhållande till budget:

- Pensionskostnader, systembyte KPA ca +60 mnkr
- Nettoresultat från exploateringsverksamhet ca +135 mnkr

För skatteintäkter, statsbidrag och utjämning är det slutliga utfallet 51 mnkr bättre än budget.

Finansnettot är 182 mnkr bättre än budget, vilket till största delen förklaras av vinst vid försäljning av andelar i BRF Leopold, +134 mnkr.

Redogörelse för ekonomiskt utfall i KS och nämnder ges i avsnitt 12 nedan.

## 7.3 Sammanställd resultaträkning

Kommunkoncernens utfall 2019 i jämförelse med 2018:

<i>Belopp i miljoner kronor</i>	<i>Not</i>	<i>2019</i>	<i>2018 omräknad</i>	<i>2018 i ÅR för 2018</i>
Verksamhetens intäkter		5 305	5 224	5 224
Verksamhetens kostnader	1	-15 738	-15 139	-15 067
Avskrivningar	2	-1 256	-951	-1 017
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>		<b>-11 689</b>	<b>-10 866</b>	<b>-10 860</b>
Skatteintäkter		10 958	10 515	10 515
Generella statsbidrag och utjämning		1 423	1 189	1 189
<b>Verksamhetens resultat</b>		<b>693</b>	<b>838</b>	<b>844</b>
Finansiella intäkter		157	27	27
Finansiella kostnader		-215	-237	-237
<b>Resultat efter finansiella poster</b>		<b>625</b>	<b>629</b>	<b>634</b>
Skatt	1			-72
<b>Årets resultat</b>	<b>2</b>	<b>635</b>	<b>629</b>	<b>563</b>

- 1) Med den nya lag om kommunal bokföring och redovisning, LKBR, ska den inkomstskatt som uppstår som kostnad i de kommunägda bolagen redovisas som del av verksamhetens kostnader i koncernredovisningen.
- 2) Från och med 2019 tillämpar kommunen komponentmetoden för avskrivning av bolagens byggnader. I och med det har de avskrivningar som redovisades förra året räknats om så att resultaträkningarna för 2018 och 2019 följer samma principer. I den omräknade resultaträkningen för 2018 är avskrivningarna 66 mnkr lägre än vad som redovisades i årsredovisningen för 2018.

Kommunkoncernens resultat på 635 mnkr är 160 mnkr högre än kommunens resultat på 475 mnkr. Bolagskoncernen Uppsala Stadshus AB med dotterbolag redovisar ett resultat på +167 mnkr. Största bidrag till kommunkoncernens och bolagskoncernens resultat kommer från Uppsalahem med ett resultat efter finansiella poster på +289 mnkr.



## 8 Balansräkning

### 8.1 Kommunens balansräkning

Nedan redovisas en översiktlig ekonomisk analys per 2019-12-31 i jämförelse med 2018 och 2017.

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>2019-12-31</i>	<i>2018-12-31</i>	<i>2017-12-31</i>
Anläggningstillgångar	23 612	20 658	17 006
Omsättningstillgångar	5 716	5 542	4085
<i>Summa tillgångar</i>	<i>29 328</i>	<i>26 200</i>	<i>21 091</i>
Eget kapital	9 672	9 213	8 196
Avsättningar	1 158	1 074	966
Långfristiga skulder	13 153	10 268	7 982
Kortfristiga skulder	5 345	5 645	3 946
<i>Summa eget kapital, avsättningar o skulder</i>	<i>29 328</i>	<i>26 200</i>	<i>21 091</i>
Ej skuldförda pensionsförbindelser	3 752	3 883	3 993
Eget kapital inkl ej skuldförda pensionsförbindelser	5 920	5 330	4 203
Likviditet	1,07	0,98	1,04
Likviditet exklusive exploateringsfastigheter	1,01	0,92	1,05
Soliditet enligt balansräkning	0,33	0,35	0,39
Soliditet inklusive pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse	0,20	0,20	0,20

Balansräkningen påverkades både 2017 och 2018 med väsentliga belopp av den genomlysning och de rättelser i bokföringen som gjordes av projekt i exploateringsverksamheten. Bokförda värden på anläggningstillgångar, omsättningstillgångar och eget kapital ökade. I början av 2019 genomfördes de avslutande rättningarna i bokföringen, med relativt små beloppsmässiga effekter. År 2019 och 2018 är därför jämförbara. Den stora ökningen av anläggningstillgångar och långfristiga skulder beror till största delen på utlåning till de kommunägda bolagen och motsvarande inlåning. I bolagen har medlen använts till investeringar.

Likviditetstalet ligger fortsatt omkring 1,0. I de flesta sammanhang brukar man utgå ifrån att omsättningstillgångarna bör vara minst lika stora som de kortfristiga skulderna, dvs likviditetstalet bör vara minst 1,0.

Kommunens likviditets- och soliditetstal ligger på nivåer som i jämförelse med andra kommuner är rimliga. Med hänsyn till att framför allt stora delar av fastighetsförvaltningen sker i kommunägda bolag är det dock nyckeltalen i kommunkoncernen som är mest relevanta att analysera.

## 8.2 Sammanställd balansräkning

Nedan redovisas en ekonomisk jämförelse mellan 2019 och 2018.

Belopp i miljoner kronor	Not	2019-12-31	2018-12-31 omräknad	2018-12-31 i ÅR 2018
Anläggningstillgångar	1	32 431	29 999	29 596
Omsättningstillgångar		2 166	2 208	2 209
<b>Summa tillgångar</b>		<b>34 597</b>	<b>32 207</b>	<b>31 805</b>
Eget kapital	1	10 314	9 689	9 287
Avsättningar		1 658	1 500	1 500
Långfristiga skulder		15 366	13 221	13 221
Kortfristiga skulder		7 259	7 798	7 798
<b>Summa eget kapital, avsättningar o skulder</b>		<b>34 597</b>	<b>32 207</b>	<b>31 805</b>
Ej skuldförda pensionsförbindelser		3 752	3 883	3 883
Eget kapital inkl ej skuldförda pensionsförbindelser	1	6 562	5 806	5 404
Likviditet		0,30	0,28	0,28
Soliditet enligt balansräkning	1	0,30	0,30	0,29
Soliditet inklusive pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse	1	0,19	0,18	0,17

Kommunkoncernens soliditet inklusive pensionsåtaganden som ansvarsförbindelser har ökat med 1 procentenheter, som effekt av årets resultat. Genom att soliditeten de senaste åren ökat inte bara genom goda resultat utan även genom rättelser och ändrade redovisningsprinciper bör målnivån för soliditeten höjas.

## 9 Investeringar

Årets investeringar uppgick till 3 690 mnkr (förra året 3 610 mnkr) i kommunkoncernen varav bolagen stod för 2 834 mnkr (2 906 mnkr) och kommunen 868 mnkr (718 mnkr).

Bland större investeringar i kommunen märks KS med 230 mnkr och GSN med 197 mnkr.

Kommunkoncernens investeringsbehov de kommande åren är en stor utmaning, inte minst finansiellt. För 2019 var självfinansieringsgraden ca 50 procent mot drygt 40 procent året innan.

Beslut har fattats att avyttra ett antal kommunägda fastigheter. Försäljningsprocess pågår och ett första avtal har träffats. Avyttringen av fastigheter avser att bidra till finansieringen av kommande investeringar.

## 10 Kassaflödesanalys

Kassaflödesanalysen beskriver hur verksamhet och investeringar har finansierats samt hur de har inverkat på kommunens likviditet. Av kassaflödesanalysen för 2019 framgår bland annat att kommunen investerat för 738 mnkr (förra året 880 mnkr) och att finansieringsverksamheten gett ett netto inflöde på 41 mnkr (förra året 650 mnkr). Löpande verksamhet har gett ett positivt kassaflöde med 706 mnkr (förra året -2 mnkr). Likvida medel har ökat med 9 mnkr.

Koncernen har investerat för 3 481 mnkr. Netto har dessa investeringar utöver kassaflödet från löpande verksamhet på +2 063 mnkr finansierats med extern upplåning på 1 421 mnkr. Likvida medel har ökat med 4 mnkr.

## 11 Pensionsåtaganden som ansvarsförbindelser

Största post bland ansvarsförbindelser är den del av pensionsförpliktelserna som inte tas upp som skuld. Posten uppgår i i årsredovisningen för 2019 till 3 752 mnkr och har minskat med 131 mnkr jämfört med årsredovisningen för 2018.

Kommunen har avsatt medel till en pensionsstiftelse i syfte att användas för framtida pensionsbetalningar. Per 2019-12-31 hade avsättning till stiftelsen skett med 657 mnkr och marknadsvärdet på placeringarna uppgick då till 805 mnkr. Som en effekt av Coronapandemin har börskurser sjunkit kraftigt i början av 2020 vilket påverkat även denna stiftelses innehav. Kommunen gör bedömningen att marknadsvärdet på kommunens placeringar i stiftelsen i början av april fortfarande överstiger anskaffningsvärdet.

## 12 Driftsredovisning

### 12.1 Utfall på nämndnivå med prognosjämförelse

<i>Belopp i miljoner kronor</i>	<i>Utfall 2019</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Avvikelse Utfall/ Budget</i>
Kommunstyrelsen	345	422	487	142
Valnämnden	6	6	6	0
Gatu- och samhällsmiljönämnden	519	511	472	-47
Plan- och byggnadsnämnden	81	74	74	-7
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	24	23	24	0
Räddningsnämnden	160	161	161	1
Namngivningsnämnden	1	2	2	0
Utbildningsnämnden	5 108	5 166	5 172	65
Arbetsmarknadsnämnden	718	723	723	5
Kulturnämnden	344	345	346	2
Idrotts- och fritidsnämnden	284	287	289	5
Äldrenämnden	1 856	1 860	1 848	-8
Omsorgsnämnden	1 677	1 688	1 618	-60
Socialnämnden	763	765	738	-25
Överförmyndarnämnden	21	21	23	2
Finansförvaltningen				399
<i>Summa</i>	<i>11 907</i>	<i>12 053</i>	<i>11 983</i>	<i>475</i>

Större positiva avvikelser från budget redovisas för kommunstyrelsen med 142 mnkr och utbildningsnämnden 65 mnkr. Större negativa avvikelser redovisas av gatu- och samhällsmiljönämnden med -47 mnkr, omsorgsnämnden -60 mnkr och socialnämnden -25 mnkr.

Enskilda större poster, som avviker från budget:

Nettoresultat exploatering	+135	KS
Nedskrivning markvärde Ulleråker	-191	KS
Försäljning bostadsrätter	+134	KS
Pensionskostnad, nytt system KPA	+60	Finansförvaltningen
Skatteintäkter/generella statsbidrag	+51	Finansförvaltningen

Redogörelser för respektive nämnds ekonomiska utfall lämnas nedan.

## 12.2 Nämndvis uppföljning av ekonomi och uppdrag

Fullmäktige har i dokumentet Mål och budget 2019-2021 fastställt nio inriktningsmål och 116 uppdrag som syftar till att nå de nio målen. För bedömning av om målen nås har fastställts totalt 71 indikatorer, med olika indikatorer för olika mål.

En redovisning av utfallet för dessa indikatorer ges i årsredovisningen. Inriktningsmålen är långsiktiga och indikatorerna används för att mäta om KS och nämnderna rör sig i rätt riktning för att nå de långsiktiga målen, inte för att mäta måluppfyllelsen för ett enskilt år.

I den modell kommunen använder för bedömning av måluppfyllelse vägs även in hur KS och nämnderna arbetar med sina uppdrag.

Revisorerna kan i sin prövning av ansvarsfrihet använda samma modell. Revisorerna har dock enligt KL 12 kap 2§ även uppgiften att bedöma om *resultaten* i delårsrapport och årsredovisning är förenliga med de mål fullmäktige beslutat. Bedömningen ska gälla uppnådda resultat, inte de insatser som gjorts.

I den utvärdering revisorerna gör måste därför bedömningen av måluppfyllelse respektive uppdragsutförande enligt vår uppfattning hållas isär. Uppdrag kan bli utförda enligt plan utan att de leder till måluppfyllelse.

Med den utvärdering som görs i årsredovisningen av trender för verksamhetsmålen kan en objektiv utvärdering av resultaten för det enskilda året 2019 inte göras. En indikator kan trendmässigt röra sig mot målet trots att den rör sig i fel riktning under året 2019. Revisorernas uppgift är dock inte att *fastställa* utan *bedöma* om resultaten är förenliga med målen.

I efterföljande avsnitt redovisar vi en nämndvis uppföljning av ekonomi och uppdrag utifrån redovisningen i årsredovisningen.

*Färgförklaring till uppföljningen av uppdrag:*

Blå = uppdraget är genomfört

Grön = arbetet med uppdraget går enligt plan

Gul = arbetet med uppdraget är inte påbörjat eller löper inte på enligt plan

Röd = Uppdraget genomförs ej

Vi använder samma färgskala som kommunen i årsredovisningen.

## 12.2.1 Kommunstyrelsen

### Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	2	2	66
Infrastruktur, skydd m m	-19	39	235
Fritid och kultur	1	3	16
Grundskola, förskoleklass och fritidshem	-2	-2	0
Vård och omsorg	-3	-3	0
Affärsverksamhet	150	10	0
Kommunledning och gemensamma verksamheter	13	14	170
<b>Totalt</b>	<b>142</b>	<b>64</b>	<b>487</b>

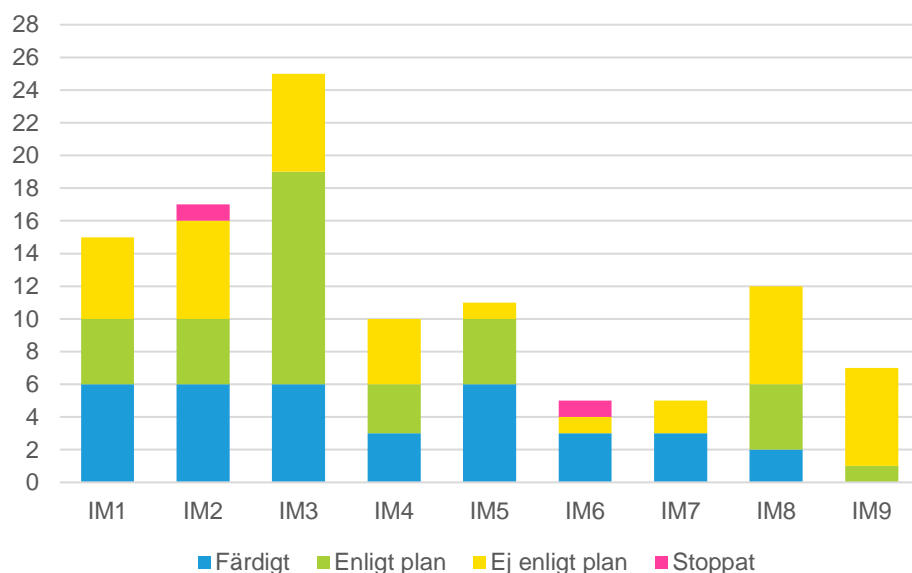
#### Kommentarer

Större avvikelser mot budget:

- *Kommunledning* redovisar ett överskott med 52 mnkr. En stor del förklaras av att obudgeterade externa medel erhållits avseende delar i handlingsplan Gottsunda.
- *Stadsbyggnad* redovisar ett överskott på 89 mnkr. I överskottet ingår flera jämförelsestörande poster som del av *mark- och exploateringsverksamheten*;
  - o Markförsäljningar med nettoresultat på 228 mnkr, vilket är 181 mnkr högre än budget
  - o Nedskrivning av markvärdet i Ulleråkerprojektet -191 mnkr
  - o Ombokningar som följd av kvalitetssäkring av exploateringsredovisningen, -23 mnkr
- *Stadsbyggnad* har även en stora avvikande post inom *fastighetsverksamheten*;
  - o Avyttringen av bostadsrätter till Brf Leopold gav ett överskott på 137 mnkr

Kommunstyrelsens verksamheter i övrigt redovisar ett mindre överskott genom att förfogandemedel inte nyttjats i budgeterad omfattning, högre volymer och intäkter inom måltidsservice under gemensam service och ett mindre överskott i driften av fastighetsverksamheten.

### Uppdragsuppföljning



#### Kommentarer

Kommunstyrelsen har blivit färdig med 35 av 107 uppdrag under 2019. Ytterligare 33 uppdrag pågår enligt plan medan 37 uppdrag är försenade jämfört med ursprunglig plan. Två uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden.

## 12.2.2 Gatu- och samhällsmiljönämnden

### Utfall i jämförelse med budget och prognos

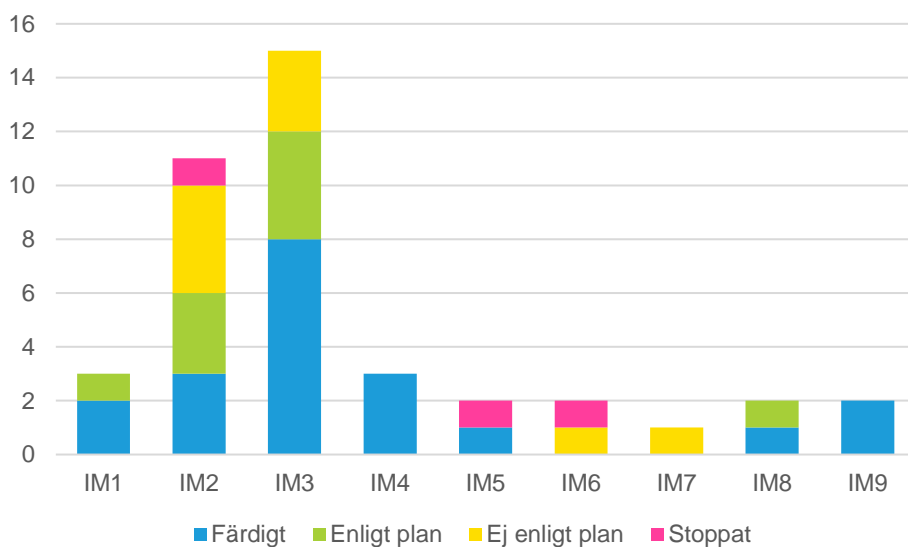
Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	0	0	1
Infrastruktur, skydd m m	-40	-26	336
Vinterväghållning	-3	-12	75
Färdtjänst/riksfärdtjänst	-2	0	59
Affärsverksamhet	-1	-1	0
<b>Totalt</b>	<b>-47</b>	<b>-39</b>	<b>472</b>

### Kommentarer

Större avvikelser mot budget:

- Genomgång av exploateringsprojekt har gett intäkter på ca 10 mnkr och ökade avskrivningskostnader på ca 20 mnkr
- Genomgång av pågående investeringar har lett till att 19 mnkr bokförts som kostnad, till största delen Uppsalapaketet med 14 mnkr
- Projektkostnader avseende utredningskostnader för planer och program samt lantmäteriförrättningar har kostnadsförts med ca 5 mnkr. Denna typ av kostnader har tidigare räknats som investeringar.
- Kostnad gällande kreditivränta på ca 4 mnkr
- Kostnader för vinterväghållning blev 3 mnkr högre än budget

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har helt genomfört 20 av 41 uppdrag. Nio uppdrag pågår enligt plan medan nio är försenade. Tre uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden.

Av försenade uppdrag bedöms de flesta färdigställas under 2020.



### 12.2.3 Valnämnden

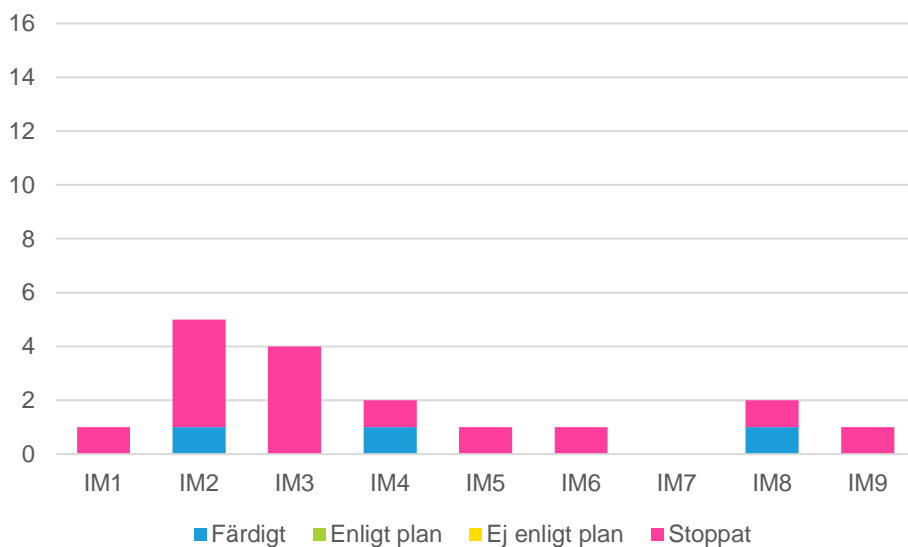
#### Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	0,1	0,1	5,9
Totalt	0,1	0,1	5,9

#### Kommentarer

Det ekonomiska utfallet ligger nära budget och föranleder ingen ytterligare kommentar.

#### Uppdragsuppföljning



#### Kommentarer

Valnämnden har blivit färdig med tre av 17 uppdrag under året. Övriga 14 uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområde.

## 12.2.4 Plan- och byggnadsnämnden

### Utfall i jämförelse med budget och prognos

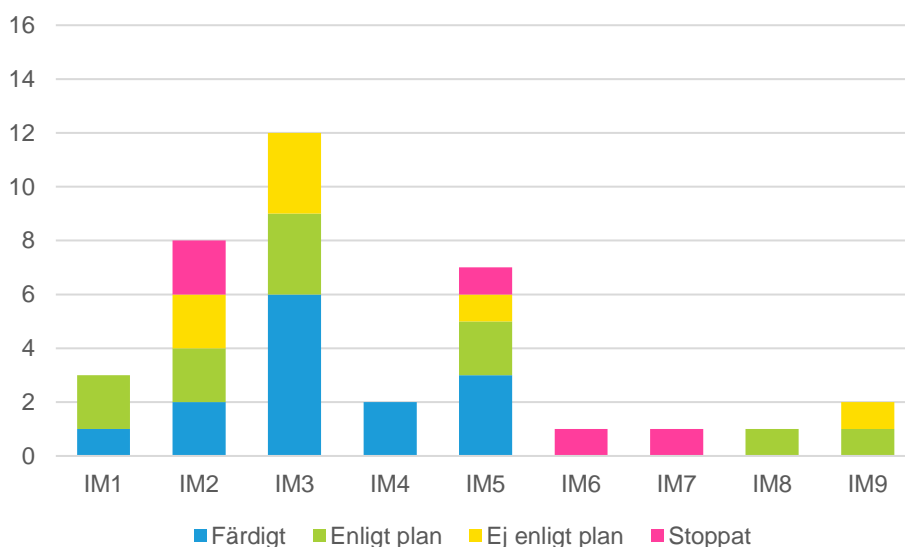
Belopp i mnkr	Utfall	Prognos	Budget
	2019	2019	2019
Politisk verksamhet	0	0	2
Infrastruktur, skydd m m	-9	0	36
Ordinärt boende, äldre	-1	0	22
Ordinärt boende, funktionsnedsättning	3	0	14
<b>Totalt</b>	<b>-7</b>	<b>0</b>	<b>74</b>

#### Kommentarer

Underskottet har uppkommit genom ändrade redovisningsprinciper;

- En avsättning på 6 mnkr har gjorts för att reservera medel för fattade beslut som ännu ej betalats ut
- Intäkterna från bygglov och byggnadsinspektion har periodiserats för att nå bättre samstämmighet mellan finansiering och arbetsinsats.

#### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 14 av 37 uppdrag under 2019. Elva uppdrag följer plan medan sju är försenade. Fem kommer inte att utföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. Av de uppdrag som är försenade bedöms de flesta bli färdiga 2020.

## 12.2.5 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

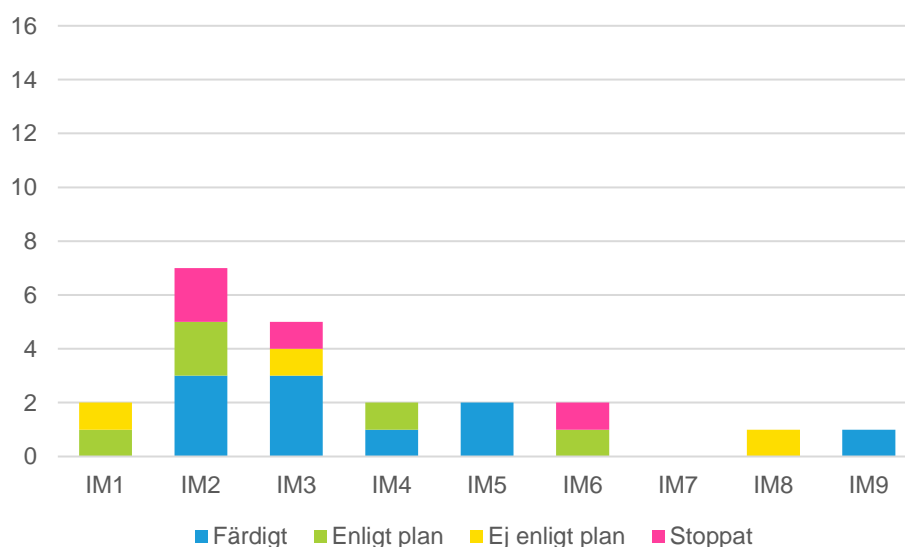
### Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	-0,5	-0,3	1,2
Infrastruktur, skydd m m	0,7	1,0	22,7
Fritid, övrigt	0,1	0,1	0,1
<b>Totalt</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>24,0</b>

### Kommentarer

Nämndens utfall ligger nära budget. Överskottet avser framför allt EU-bidrag.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 10 av 22 uppdrag under 2019. Fem uppdrag löper enligt plan medan tre är försenade. Fyra kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamheter. Nämnden redovisar inte när de försenade uppdragen bedöms färdigställas.

## 12.2.6 Räddningsnämnden

### Utfall i jämförelse med budget och prognos

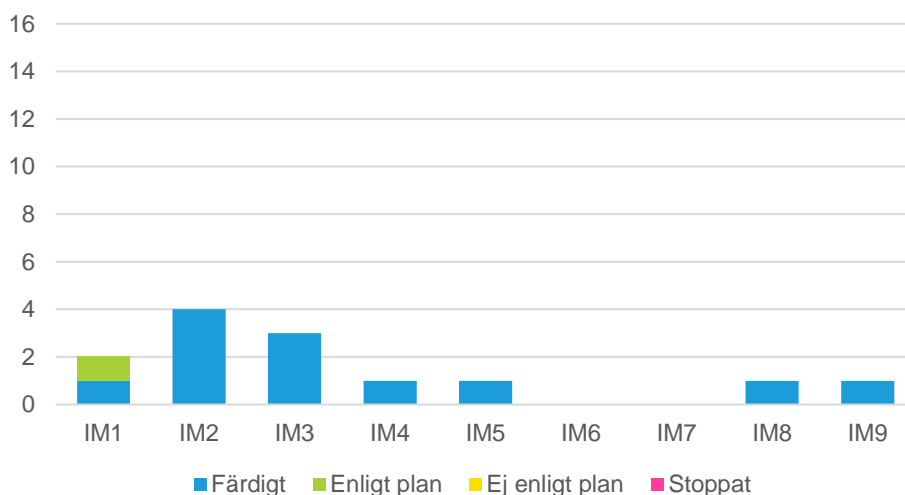
Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	0	0	1
Infrastruktur, skydd stadsbyggnad m m	1	0	160
<b>Totalt</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>161</b>

### Kommentarer

Räddningsnämnden är en gemensam nämnd för Tierp, Uppsala och Östhammars kommuner och där Uppsala kommun är värdkommun.

Det positiva resultatet har uppkommit genom arbete för att få en ekonomi i balans. Bland annat minskade lönekostnaderna under andra halvåret med 3 mnkr jämfört med första halvåret genom bättre personalplanering och anställningsstopp.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med tio av 13 uppdrag under året. Övriga tre uppdrag genomförs som planerat.

## 12.2.7 Namngivningsnämnden

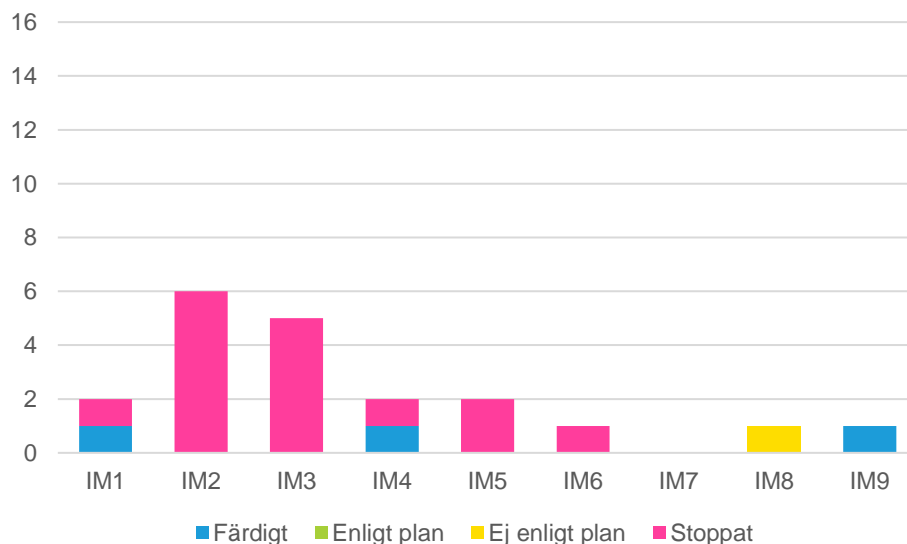
### Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	-0,3	-0,4	0,4
Infrastruktur, skydd m m	0,4	0,4	1,2
<b>Totalt</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>1,6</b>

### Kommentarer

Det ekonomiska utfallet ligger nära budget. Avvikelser består av lägre kostnader för annonsering och lägre sammanträdesarvoden än förväntat.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med tre av 20 uppdrag under 2019. Ett uppdrag är försenat och 16 uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. Det försenade uppdraget beräknas bli färdigt under 2020.

## 12.2.8 Utbildningsnämnden

### Utfall i jämförelse med budget och prognos

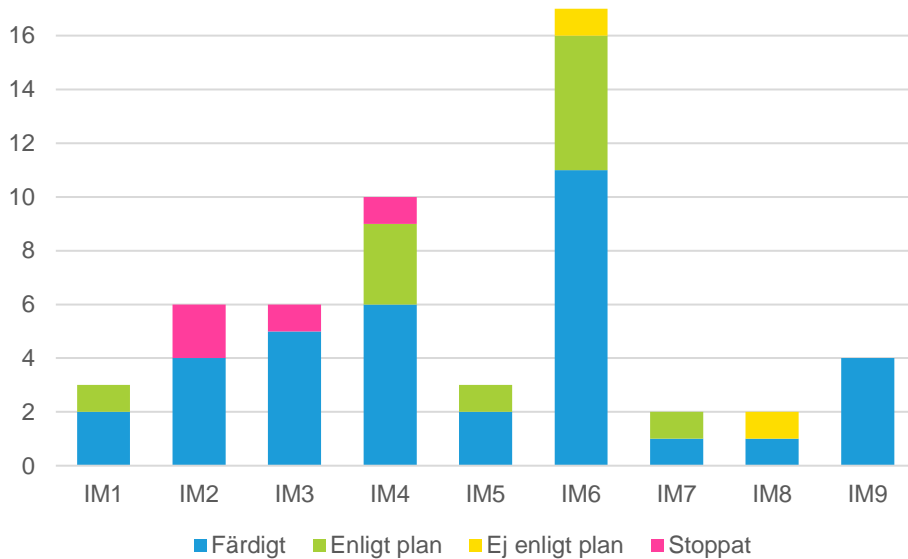
Belopp i mnkr	Utfall	Prognos	Budget
	2019	2019	2019
Politisk verksamhet	0	0	3
Förskoleverksamhet	16	4	1 532
Grundskola, förskoleklass och skolbarnsomsorg	48	19	2 648
Grundsärskola	0	-2	105
Gymnasieskola	-1	-14	831
Gymnasiesärskola	1	-1	53
Övriga verksamheter	0	1	0
<b>Totalt</b>	<b>65</b>	<b>6</b>	<b>5 172</b>

### Kommentarer

Det ekonomiska överskottet har uppkommit framför allt genom:

- Högre statsbidrag än budgeterat, framför allt bidrag för likvärdig skola i grundskola samt för mindre barngrupper i förskola
- Något högre interkommunala intäkter och föräldraavgifter än budgeterat.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 36 av 53 uppdrag under 2019. Elva uppdrag löper på enligt plan. Ett uppdrag är försenat och fyra uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden.

## 12.2.9 Arbetsmarknadsnämnden

### Resultat i jämförelse med budget och prognos

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Utfall</i>	<i>Prognos</i>	<i>Budget</i>
	<i>2019</i>	<i>2019</i>	<i>2019</i>
Politisk verksamhet	0	0	2
Infrastruktur, skydd m m	0	0	7
Kultur, övrigt	0	0	2
Grundläggande vuxenutbildning	1	1	24
Gymnasial vuxenutbildning och påbygg- nadsutbildning	0	-2	73
Svenska för invandrare	0	3	69
Ekonomiskt bistånd	-39	-29	395
Flyktingmottagande	31	17	8
Arbetsmarknadsåtgärder	9	9	142
Övriga verksamheter	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>723</b>

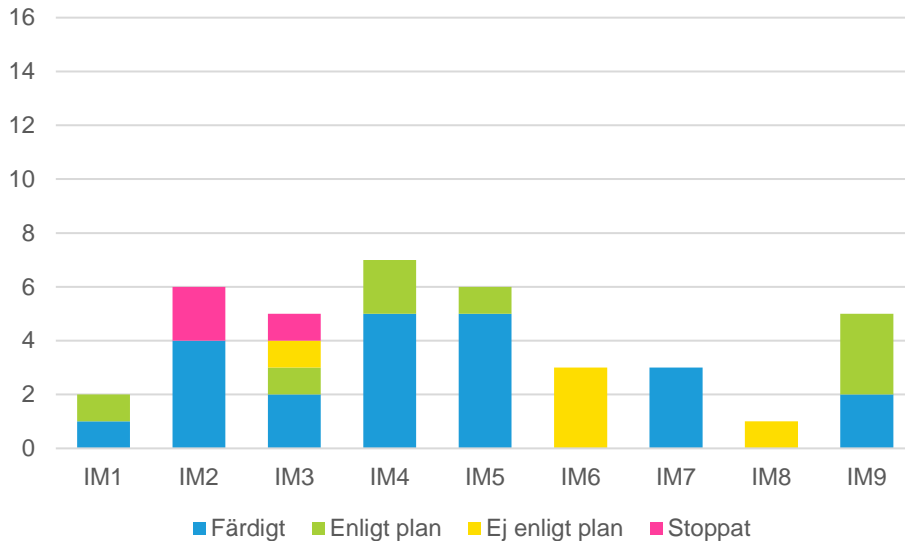
#### *Kommentarer*

Underskottet för ekonomiskt bistånd har uppkommit i ökade kostnader för försörjningsstöd. Orsaker är längre bidragstider, ökat antal större hushåll samt avslutade statliga etableringsstöd för nyanlända.

Flyktingmottagandets överskott på 31 mnkr förklaras av att schablonintäkterna är högre än budgeterat.



### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 22 av 38 uppdrag under 2019. Åtta uppdrag löper på enligt plan. Fem uppdrag är försenade och tre uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. De försenade uppdragen uppges vara knutna till att verksamhet flyttats till Utbildnings- och jobbcenter i Boländerna.

## 12.2.10 Kulturnämnden

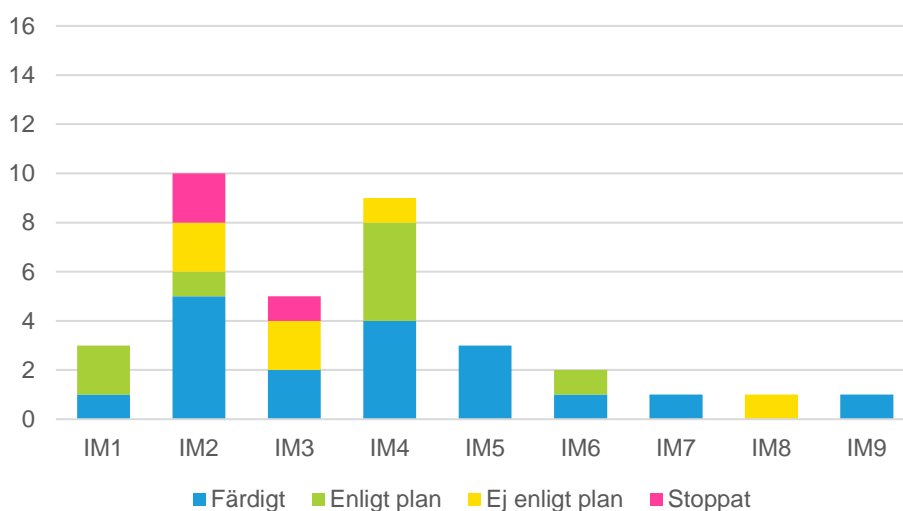
### Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	0	0	2
Infrastruktur, skydd m m	4	1	2
Bibliotek	-4	-1	94
Musikskola/kulturskola	-1	0	44
Kultur, övrigt	-5	2	88
Fritidsgårdar	3	0	41
Fritid, övrigt	5	-1	45
Öppen fritidsverksamhet	1	0	31
Grundskola	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>346</b>

#### Kommentarer

Nämnden har inga större enskilda avvikelser från budget.

#### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 18 av 35 uppdrag under 2019. Åtta uppdrag löper på enligt plan. Sex uppdrag är försenade och tre uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. De försenade uppdragen bedöms bli färdiga under 2020.

## 12.2.11 Idrotts- och fritidsnämnden

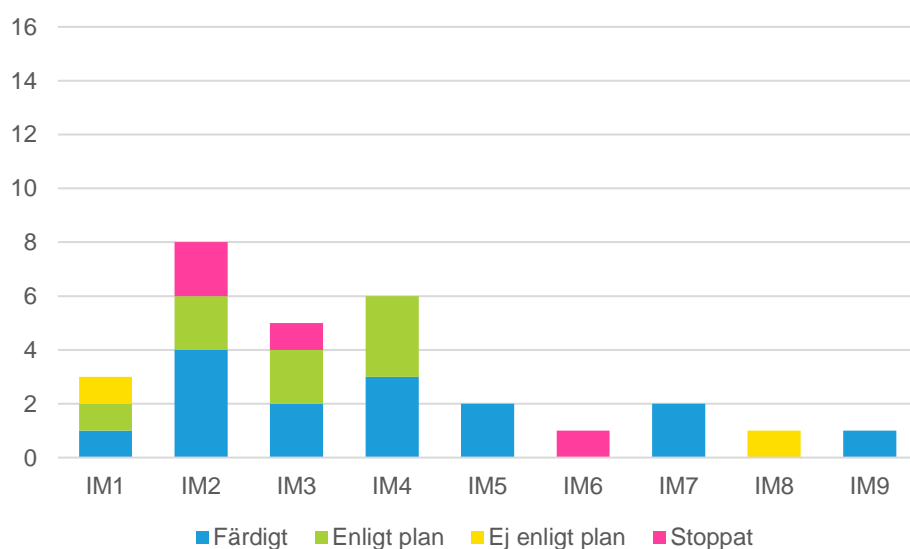
### Resultat i jämförelse med budet och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	0	0	1
Fritid och kultur	6	2	288
<b>Totalt</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>289</b>

### Kommentarer

Resultatet har uppkommit genom ökade intäkter för bokning och uthyrning av idrottsanläggningar samt lägre kostnader för avskrivningar och ränta.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har färdigställt 15 av 29 uppdrag under året. Åtta uppdrag pågår enligt plan. Två uppdrag är försenade och fyra uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. De försenade uppdragen bedöms bli färdiga 2020.

## 12.2.12 Äldrenämnden

### Resultat i jämförelse med budget och prognos

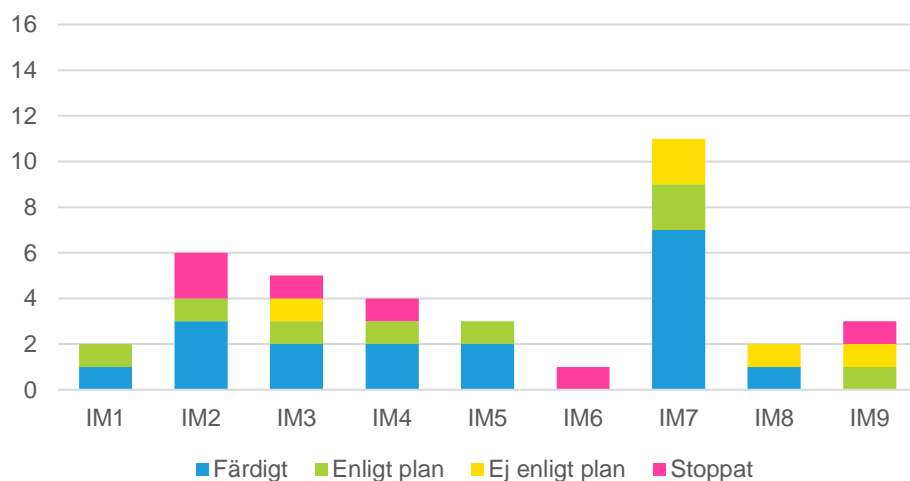
Belopp i mnkr	Utfall	Prognos	Budget
	2019	2019	2019
Politisk verksamhet	0	0	1
Öppen verksamhet	3	2	66
Ordinärt boende	29	28	788
Särskilt boende	-39	-41	993
<b>Totalt</b>	<b>-8</b>	<b>-11</b>	<b>1 848</b>

### Kommentarer

Nämnden lyfter fram följande förklaringar till större budgetavvikelser:

- Flytt av medel (kommunbidrag) gjordes inför 2019 från särskilt boende till ordinärt boende för att nå bättre följsamhet mot verksamheternas kostnader. År 2018 redovisade ordinärt boende ett underskott på -33 mnkr och särskilt boende ett överskott på +26 mnkr.
- Kostnader i samband med övertaganden av vårdboenden från extern regi.
- Lägre externa intäkter (taxor och avgifter) än budgeterat.

### Uppdragsuppföljning



#### Kommentarer

Nämnden har färdigställt 18 av 37 uppdrag under 2019. Fem uppdrag är försenade och sex uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. Flertalet försenade uppdrag bedöms nås under 2020.

### 12.2.13 Omsorgsnämnden

#### Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	-1	-1	2
Ordinärt boende, äldre	9	9	18
Särskilt boende, äldre	0	-1	71
Öppen verksamhet, funktionsnedsättning	-6	-5	32
Ordinärt boende, funktionsnedsättning	7	9	183
Särskilt boende, funktionsnedsättning	-36	-39	151
LSS och assistansersättning	-32	-43	1 162
<b>Totalt</b>	<b>-60</b>	<b>-70</b>	<b>1 618</b>

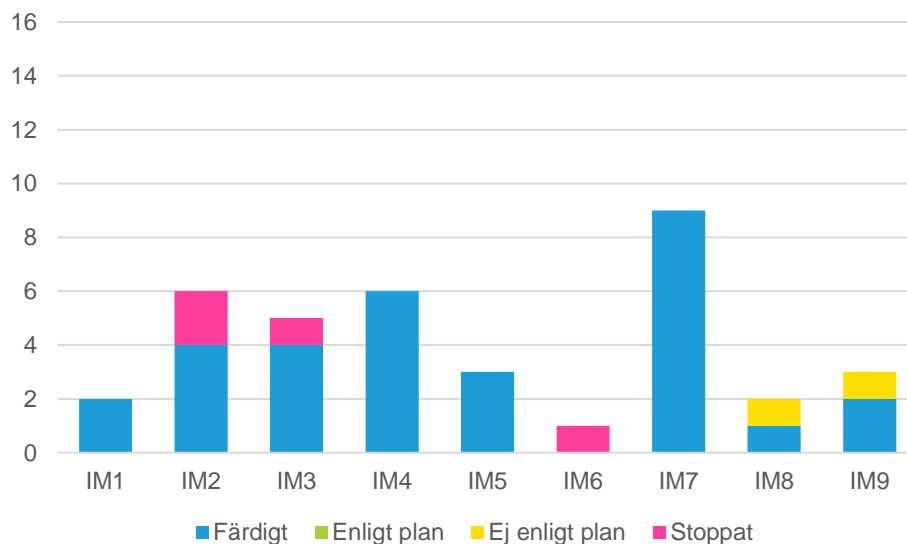
### Kommentarer

Förklaringar till budgetavvikelser:

- Volymökning personlig assistans -13 mnkr
- Omställningskostnader personlig assistans -14 mnkr
- Övertagande av särskilt boende pga allvarliga kvalitetsbrister hos privat utförare -10 mnkr
- Ej uppnådda effektiviseringar m m -23 mnkr

Nämnden arbetar med ett antal fokusområden för ekonomi i balans inklusive kostnads-kontroll.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 31 av 37 uppdrag. Två uppdrag är försenade och fyra kommer inte att utföras då de inte tillhör nämndens verksamhetsområden. De försenade uppdragen bedöms bli färdiga 2020.

## 12.2.14 Socialnämnden

### Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	-1	-1	5
Missbrukarvård och övrig vård för vuxna	-22	-17	185
Barn- och ungdomsvård	-21	-14	514
Familjerätt och familjerådgivning	-1	-1	18
Flyktingmottagande	19	7	17
<b>Totalt</b>	<b>-25</b>	<b>-26</b>	<b>738</b>

#### Kommentarer

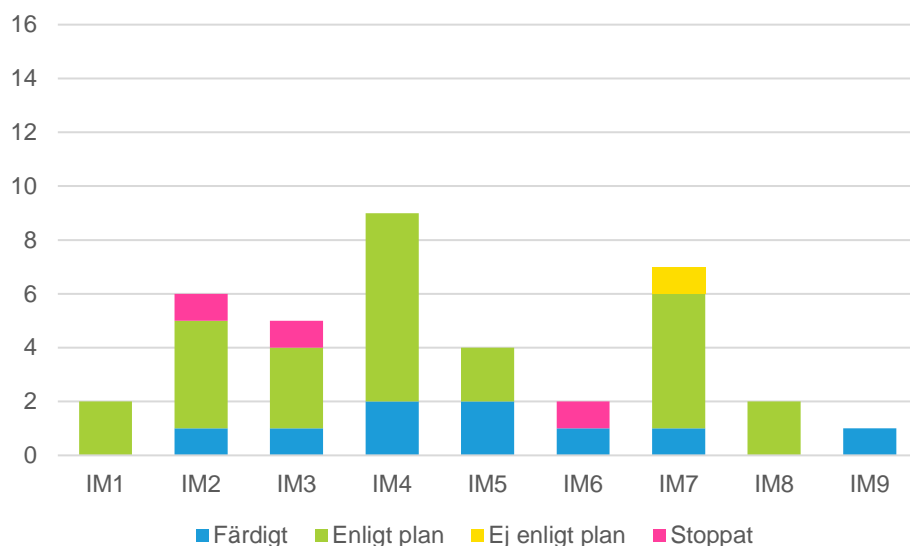
*Missbrukarvård och övrig vård för vuxna:* Antalet vårddygn i insatserna hem för vård eller boende och stödboende har ökat, både genom ökade behov och genom en högre grad av komplicerade ärenden.

*Barn- och ungdomsvård:* Verksamheten har ett högt inflöde av ärenden och höga volymer av insatser. Ensamkommande barn och ungdomar som är svenska medborgare har flyttats till verksamheten och ger ett underskott på 5 mnkr. Ett beviljat bidrag från Migrationsverket som inte betalas ut då verkets budget överstigits påverkar resultatet negativt med 7 mnkr.

*Flyktingmottagande:* Som förklaringar till överskottet uppges omställningsarbete, intäkter från föregående år och flytten av ensamkommande barn och ungdomar som är svenska medborgare till *Barn- och ungdomsvård*.

En åtgärdslista har tagits fram för insatser under 2020 som ska förbättra resultatet under 2020, bland annat effektivare myndighetsutövning.

### Uppdragsuppföljning



#### Kommentarer

Nämnden har genomfört och slutfört nio av 38 uppdrag, medan 25 pågår enligt plan. Ett uppdrag är försenat medan tre inte kommer att genomföras då de inte hör till nämndens verksamhetsområden.

Nämnden anser sig bättre kunna bidra till mål 1 jämställd och hållbar ekonomi och mål 7 äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet.

## 12.2.15 Överförmyndarnämnden

### Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	-5	-4	14
Flyktingmottagande	8	6	9
<b>Totalt</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>23</b>

#### Kommentarer

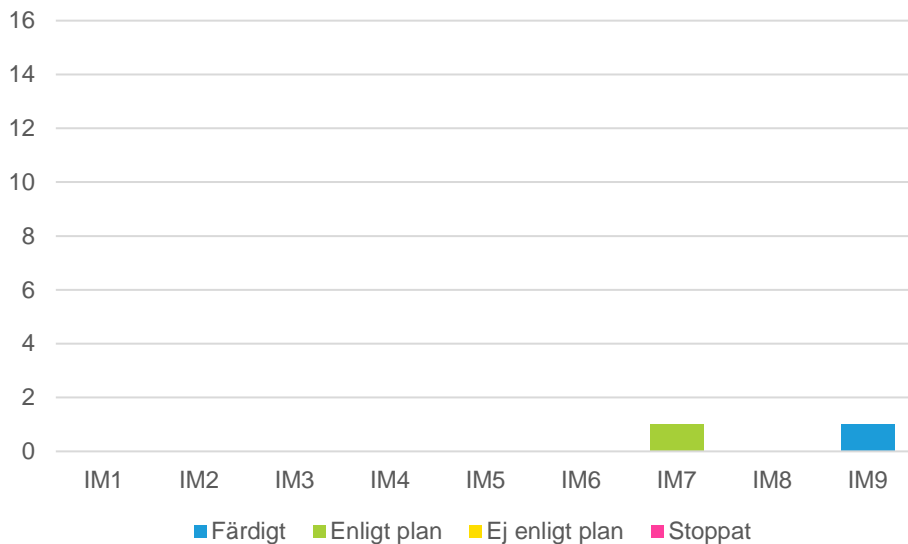
Överskottet har uppkommit genom färre ärenden för ensamkommande barn och lägre kanslikostnader samt ett bidrag från Migrationsverket på 0,7 mnkr som avser 2018.





Uppsala kommun  
2019  
KPMG AB  
2020-04-17

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden arbetar med de mål och uppdrag som gemensamt beslutats av ägarkommunerna. Av två uppdrag har ett färdigställts och ett följer plan.

KPMG, dag som ovan

*Bo Ädel*

Bo Ädel  
Auktoriserad revisor  
Certifierad kommunal revisor



# Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-03-04

Antal sidor 14



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfrågor	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Ansvarig nämnd/styrelse	3
2.4	Revisionskriterier	3
2.5	Metoder	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Riktlinjer för bisyssla	4
3.2	Förekomst av bisysslor	6
3.3	Kännedom om bisysslor	8
3.4	Inköp från företag/förening där anställda har bisyssla	9
3.5	Är förekommande bisysslor tillåtna enligt lag och kollektivavtal?	11
3.6	Enkät riktad till förvaltningsdirektörer	12

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska förekomsten av bisysslor i kommunen samt de styrande dokument och de rutiner som används för att hantera dessa.

Granskningen har syftat till att konstatera om kommunen har en ändamålsenlig kontroll av de anställdas bisysslor.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har en tillfredsställande och ändamålsenlig intern styrning och kontroll beträffande förekommande bisysslor. Denna bedömning baseras främst på att kännedomen om förekommande bisysslor förefaller vara bristande. Enligt vår bedömning beror detta till viss del på att det förekommer brister i följsamhet till gällande rutiner. Det kan dock även handla om en otydlighet från arbetsgivarens sida om vad som är att betrakta som en bisyssla samt vilken skyldighet som åligger medarbetarna när det gäller anmälan av bisyssla.

I granskningen framkommer att kommunen för egen del endast identifierat ca 1,8 % av de bisysslor som vi identifierat inom ramen för vår dataanalys.

Vidare ser vi risk för att vissa av de bisysslor som vi identifierat är att betrakta som konkurrerande utifrån såväl externa som interna regler.

När det gäller befintliga styrdokument och rutiner är vår samlade bedömning att dessa i huvudsak är ändamålsenligt utformade, även om det finns behov av uppdateringar. Det ska dock framhållas att det vid tidpunkten för granskningen enligt uppgift pågick ett arbete med att uppdatera riktlinjerna.

Vi menar att kommunstyrelsen med fördel kan verka för att fullmäktige fastställer en policy avseende bisysslor, samt att de riktlinjer som finns uppdateras och sedan relateras till policyn.

Mot bakgrund av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Kommunstyrelsen och nämnderna ska säkerställa att befintliga regler beträffande bisysslor efterlevs.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör verka för att det vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig, tas hänsyn till de risker det kan medföra om kommunen köper, eller kan komma att köpa, varor och/eller tjänster från det företag (eller motsvarande) där den anställde innehar en funktionärspost.
- Kommunstyrelsen bör verka för att riktlinjerna för bisysslor fastslår att frågor om bisysslor ska tas upp i samband med medarbetarsamtal.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att de vet vem som de facto avgör om en bisyssla ska förbjudas eller inte.
- Kommunstyrelsen och nämnderna måste säkerställa att omprövning av tidigare godkända bisysslor äger rum i enlighet med gällande riktlinjer.

## 2 Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens kontroll av de anställdas bisysslor. I granskningen ingår bl.a. att kartlägga förekomsten av bisysslor samt bedöma ändamålsenligheten i de styrande dokument och de rutiner som används för att hantera dessa. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Med bisyssla förstås varje syssla, tillfällig eller stadigvarande, som utövas vid sidan av anställningen och som inte är hänförlig till privatlivet. Om arbetsgivaren anser att en bisyssla hindrar arbetsuppgifterna, kan påverka arbetstagarens handläggning av ärendet i sitt arbete eller konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet, kan arbetsgivaren förbjuda arbetstagaren att utöva sådan bisyssla. Detta gäller inte bara bisyssla som faktiskt utövas utan också bisyssla som aldrig har utövats men där det finns anledning att anta att en arbetstagare står i begrepp att åta sig någon sådan. Bestämmelsen ger däremot inte utrymme för bisyssleförbud "för säkerhets skull".

Området är väsentligt för revision eftersom felaktig hantering kan innebära förtroendeskada för kommunen. Revisorerna har av denna anledning beslutat granska kommunens kännedom om och hantering av eventuella bisysslor.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att konstatera om kommunen har en ändamålsenlig kontroll av de anställdas bisysslor.

Granskningen har utgått från följande frågor:

- Har kommunen ändamålsenliga rutiner för hantering av bisysslor?
- Kontrolleras och bedöms bisysslor på ett ändamålsenligt sätt?

I granskningen har det även ingått att kartlägga följande.

- I vilken utsträckning har anställda bisysslor i näringsdrivande associationer och har kommunen haft en affärsrelation med dessa?
  - Har ansvariga kontroll över och kännedom om ovanstående bisysslor?
- Anses förekommande bisysslor godkända enligt AB (Allmänna bestämmelser) respektive förenliga med 7 § LOA (lagen om offentlig anställning) avseende förtroendeskadliga bisysslor?

### 2.2 Avgränsning

Vad gäller bisysslor har granskningen omfattat kommunens avlönade personal från 2019-01-01 till 2019-11-30<sup>1</sup>. Enbart arvoderade personer har därför inte omfattats av granskningen. I övrigt har även ferieanställda<sup>2</sup> samt timanställda exkluderats från

<sup>1</sup> Kartläggningen av de anställdas bisysslor sker i huvudsak under senhösten. I samband med granskningens genomförande hade årets kartläggning i stor utsträckning ännu inte ägt rum. Därför har uppgifterna om förekommande bisysslor även innefattat uppgifter insamlade under hösten 2018.

<sup>2</sup> Ferieanställda i betydelsen "sommarjobbare" eller liknande. Lärare med ferietjänst omfattas av granskningen.

granskningen. Likaså har RiB-anställda (Räddningstjänstpersonal i beredskap) exkluderats eftersom de inte omfattas av bestämmelserna avseende bisysslor.

Analys av inköp har omfattat perioden 2019-01-01 – 2019-11-30.

Som beskrivs närmare i avsnitt 2.5 nedan har vi inhämtat uppgifter från Bolagsverket. Utifrån dessa uppgifter har vi i vår dataanalys fångat anställda som innehar funktionärsposter i näringsdrivande associationer. Därmed avgränsas dataanalysen till bisysslor i form av anställda som har funktionärsposter i näringsdrivande associationer. När det gäller kommunens rutiner för hantering och kontroll av bisysslor omfattas alla typer av bisysslor.

## 2.3 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

## 2.4 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen om offentlig anställning (LOA) 7-7c §§
- Centrala avtal med fackliga organisationer – Allmänna bestämmelser (AB)
- Riktlinjer för bisyssla i Uppsala kommun (KS 2014-04-09, § 61)
- Delegationsordning för kommunstyrelsen (KS 2018-09-18, § 149)
- Riktlinjer om jäv/intressekonflikt, bisysslor och mutor för miljökontoret, Uppsala kommun (miljökontoret 2014-02-07)<sup>3</sup>

## 2.5 Metoder

Underlag i form av anställningsdata har inhämtats från kommunens personalavdelning omfattande anställningar under perioden 2019-01-01 till 2019-11-30. Som nämnts i stycke 2.2 ovan har timvikarier exkluderats från granskningen. Detta eftersom timvikarier inte har någon grundanställning i Uppsala kommun och att de därför inte uppmanas att anmäla bisyssla som övriga medarbetare.

Vidare har leverantörsdata för perioden 2019-01-01 till 2019-11-30 inhämtats. Uppgifter från Bolagsverkets handels- och föreningsregister samt aktiebolagsregister per 2020-01-16<sup>4</sup> har sammanställts och granskats. Granskningen har berört 16 271 anställda.

<sup>3</sup> Från och med 2015 heter det "miljöförvaltningen" men i och med att riktlinjerna är fastställda tidigare än så använder vi benämningen "miljökontoret".

<sup>4</sup> Viktigt att notera är att uppgifterna från Bolagsverket ger en "ögonblicksbild" av vilka som har en aktuell funktionärspost i företag och/eller föreningar som bedriver näringsverksamhet. Av Bolagsverkets uppgifter framgår inte när funktionärsposten tillträdde. Bolagsverkets uppgifter anger därmed vilka som har en funktionärspost per den dag underlaget inhämtades, i detta fall 2020-01-16. Vidare bör noteras att de bisysslor som fångas i den data vi inhämtar avser funktionärsposter i näringsdrivande associationer. Andra typer av bisysslor fångas inte. Det ska också noteras att uppgifterna från Bolagsverket inkluderar eventuella funktionärsposter i vilande bolag.

Vi har också inhämtat uppgifter om hur många bisysslor och bisyssleininnehavare som kommunen för egen del har noterat.

Förvaltningsdirektörer/motsvarande har ombetts att besvara tre frågor via en webbenkät.

Rapporten har faktagranskats av HR-direktör, förhandlingschef, enhetschef Löneservice samt koordinator på HR-staben.

### 3 Resultat av granskningen

Som nämnts i stycke 2.5 ovan har granskningen omfattat 16 271 anställda. Dessa har under granskningsperioden innehaft 35 168 anställningar. Det handlar exempelvis om att en person kan vara tjänstledig från en anställning och inneha en annan. Det blir då två anställningar för den individen. Ett annat exempel kan vara att en individ haft en tidsbegränsad anställning under början av året och sen fått en tillsvidareanställning. Även i det fallet blir det två anställningar för en individ.

I de fall en individ har innehaft flera anställningar har vi i vår granskning utgått från den senaste anställningen.

Resultatavsnittet inleds med en beskrivning i stycke 3.1 av kommunens rutiner för hantering av bisysslor och de styrdokument som finns inom området. Därefter, i styckena 3.2 till 3.4, beskrivs resultatet av den dataanalys vi genomfört inom ramen för granskningen. I stycke 3.5 beskrivs hur kommunen bedömt de bisysslor som identifierats medan stycke 3.6 redogör för resultatet av den webbenkät som förvaltningsdirektörerna ombetts att besvara.

#### 3.1 Riktlinjer för bisyssla

Uppsala kommun har ingen av fullmäktige fastställd policy för hanteringen av bisysslor, däremot finns det *Riktlinjer för bisyssla* fastställda av kommunstyrelsen 2014-04-09 (§ 61). Vid tidpunkten för granskningen uppgavs att nya rutiner skulle tas fram och att dessa beräknas vara färdiga under våren 2020.

I riktlinjerna anges bl.a. att arbetsgivaren kan förbjuda en bisyssla

om arbetsgivaren finner att den *kan*

1. inverka hindrande för arbetsuppgifterna (3 kap 8 § AB),
2. innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens (3 kap 8 § AB),
3. rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (7 § LOA).

Därefter förtydligas, under egna rubriker, vad som kan utgöra en arbetshindrande, konkurrerande eller förtroendeskadlig bisyssla. När det gäller konkurrerande bisyssla anges bl.a. att "Exempel på konkurrerande bisyssla kan vara att en arbetstagare tar ett uppdrag för egen räkning i det egna eller annans företag som annars utförs i egenskap av anställd i kommunen." Längre fram i riktlinjerna, under rubriken "Uppföljning av bisysslor och upplysningsskyldighet", anges att omprövning av tidigare godkända

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

bisysslor ska ske regelbundet samt att arbetsgivaren vid den bedömningen ska beakta hela kommunens intressen, inte bara den egna verksamheten.

Under samma rubrik anges också följande.

Det är viktigt att chefer/arbetsledare informerar arbetstagare om dessa riktlinjer och vad som kan göra en bisyssla otillåten. Information sker lämpligast i samband med nyanställning och på arbetsplatsträffar och följs därefter upp regelbundet vid de årliga medarbetarsamtalen. [...]

Arbetstagaren är [...] skyldig att lämna de uppgifter om bisysslan som behövs – omfattning, förläggning, innehåll samt organisatoriska och verksamhetsmässiga kopplingar – för att arbetsgivaren ska kunna bedöma om bisysslan är tillåten eller inte.

I riktlinjerna framgår att det är chefen för respektive förvaltning som enligt gällande delegationsordning ska besluta om förbud mot bisyssla. Förvaltningscheferna har, enligt gällande regler, möjligheten att vidaredelegera denna beslutanderätt. Vår granskning visar dock att det inte skett någon formell vidaredelegering inom någon av kommunens förvaltningar.

Under rubriken "Arbetsrättsliga påföljder" anges bl.a. följande. "Om arbetstagaren brister i sina skyldigheter genom att inte lämna uppgifter om bisysslan eller inte följer beslut om förbud mot bisyssla kan detta leda till disciplinpåföljd".

Riktlinjerna avslutas med en checklista som är tänkt att utgöra ett stöd vid bedömningen av om en bisyssla är förtroendeskadlig eller ej.

Som framgår ovan anger kommunens riktlinjer för bisyssla att arbetsgivaren *lämpligast* informerar arbetstagare om riktlinjerna i samband med nyanställning och på arbetsplatsträffar samt att uppföljning sker regelbundet vid de årliga medarbetarsamtalen. För kommunen som helhet finns det dock ingen, i något politiskt fastställt styrdokument, *tvingande* bestämmelse om när och hur arbetsgivaren *ska* upplysa medarbetarna om deras skyldigheter beträffande bisysslor. Däremot har miljöförvaltningen fastställt riktlinjer på tjänstemannanivå som anger att arbetsgivaren i samband med introduktion av nyanställd samt årligen i samband med medarbetarsamtalet, *ska* fråga medarbetarna om eventuella bisysslor. Vidare framgår det av den checklista för introduktion av nya medarbetare, som kommunens HR-avdelning tagit fram, att medarbetaren under den första dagen ska få information om bl.a. bisyssla.

### **Kommentarer**

Vi anser att kommunstyrelsen med fördel kan verka för att fullmäktige fastställer en policy avseende bisysslor, samt att de riktlinjer som finns uppdateras och sedan relateras till policyn. Vi anser att den interna styrningen blir tydligare om den utgår från en av fullmäktige fastställd policy. I riktlinjerna, som skulle kunna betraktas som tillämpningsanvisningar till den övergripande policyn, anser vi att kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som är att betrakta som en bisyssla. Vi anser också att avsnitten avseende de tre omständigheter som gör att en bisyssla kan förbjudas bör utvecklas. Exempelvis skulle avsnittet om konkurrerande bisyssla kunna inbegripa resonemang kring hur kommunen ser på funktionärsposter i företag/motsvarande som vid



upphandling lägger eller avser att lägga anbud på delar av Uppsala kommuns verksamhet.

I granskningen framkommer att frågan om bisyssla i regel tas upp vid introduktion av nyanställda samt vid medarbetarsamtal. I praktiken förefaller dock denna rutin inte fullt ut efterlevas. Det visar sig bl.a. genom att en stor del av befintliga bisysslor inte har identifierats av kommunen, vilket utvecklas i styckena 3.2 och 3.3 nedan. Den stora diskrepansen mellan antalet av oss identifierade bisysslor och antalet av kommunen identifierade bisysslor, skulle också kunna bero på att arbetsgivaren inte tydligt nog har medvetandegjort medarbetarna om deras skyldighet att anmäla bisysslor och/eller att det inte i tillräcklig omfattning tydliggjorts vad som är att betrakta som en bisyssla.

Vi menar att riktlinjerna för bisysslor med fördel fastslår att frågor om bisysslor *ska* tas upp i samband med medarbetarsamtal.

Som vi närmare kommer att beskriva i stycke 3.5 nedan har kommunen under granskningsperioden gjort inköp för ca 81,7 mnkr från företag och/eller föreningar där anställda i kommunen har en funktionärspost. Flera av dessa leverantörer bedriver verksamhet med samma verksamhetsinriktning som finns i Uppsala kommun. Vidare är bisyssleinnehavarens arbete inom kommunen i flera fall inom liknande typ av verksamhet som det företag/förening där personen i fråga innehar en funktionärspost. Vi anser därmed att det finns risk för att anställda innehar bisysslor som, utifrån såväl externa som interna regler, är att betrakta som konkurrerande.

## 3.2 Förekomst av bisysslor

I utdraget från Bolagsverket får vi "träff" på de kommunanställda som är styrelsemedlemmar i kommunala bolag<sup>5</sup>. Dessa har vi inte räknat som bisysslor i denna granskning. När dessa undantagits har vi funnit att 1 869 personer av 16 271 anställda (11,5 %) innehar en eller flera bisysslor. Totalt antal förekommande bisysslor uppgår till 2 278 stycken i sammanlagt 2 128 företag och/eller föreningar som bedriver näringsverksamhet<sup>6</sup>. Eftersom dessa 2 278 bisysslor innehåses av 1 869 personer har de allra flesta följaktligen endast en bisyssla, men 290 personer innehar två eller fler bisysslor.

Vår granskning visar vidare att det är betydligt vanligare med bisysslor bland kommunens tillsvidareanställda personal än bland kommunens tidsbegränsat anställda<sup>7</sup>. Det är 1 618 tillsvidareanställda och 251 tidsbegränsat anställda som innehar bisysslor.

Om man tittar på anställningens omfattning kan vi konstatera att 1 699 av de 1 869 personer som innehar en eller flera bisysslor är heltidsanställda, medan resterande 170 personer är deltidsanställda.

<sup>5</sup> Med kommunala bolag avses aktie- och kommanditbolag inom kommunkoncernen Uppsala kommun.

<sup>6</sup> Av de 2 278 bisysslor som vi identifierat är 453 stycken olika typer av funktionärsposter i bostadsrättsföreningar, de allra flesta (drygt 70 %) som ledamot.

<sup>7</sup> I rapporten använder vi begreppet "tidsbegränsat anställda" för alla andra typer av anställningar än tillsvidareanställningar.

**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

Fördelat per förvaltning<sup>8</sup> ser förekomsten av bisysslor ut enligt tabellen nedan.

Förvaltning	Antal anställda	Antal anställda med bisyssla	Andel anställda med bisyssla
Arbetsmarknadsförvaltningen	1 356	106	7,8 %
Brandförsvaret	183	48	26,2 %
Kommunledningskontoret	1 526	224	14,7 %
Kulturförvaltningen	407	59	14,5 %
Miljöförvaltningen	94	14	14,9 %
Omsorgsförvaltningen	1 835	184	10,0 %
Socialförvaltningen	715	107	15,0 %
Stadsbyggnadsförvaltningen	693	100	14,4 %
Utbildningsförvaltningen	6 954	837	12,0 %
Äldreförvaltningen	2 475	185	7,5 %
Överförmyndarförvaltningen	33	5	15,2 %
<b>Summa</b>	<b>16 271</b>	<b>1 869</b>	<b>11,5 %</b>

Som framgår av tabellen är utbildningsförvaltningen den förvaltningen där flest *antal* anställda innehar bisysslor medan brandförsvaret är den förvaltning där störst *andel* anställda innehar bisysslor.

**Kommentarer**

Som framgår i rapportens inledning/bakgrund kan arbetsgivaren förbjuda arbetstagaren att utöva en bisyssla om den anses hindra arbetsuppgifterna. Mot bakgrund av att drygt var tionde medarbetare har en mer eller mindre omfattande bisyssla, i form av funktionärspost<sup>9</sup> i en näringsdrivande association<sup>10</sup> kan det inte uteslutas att det inte förekommer bisysslor som inverkar hindrade på arbetsuppgifterna. För att säkerställa

<sup>8</sup> Vi använder här begreppet förvaltning även om det är nämnderna som är granskningsobjekten. Anledningen till det är att förvaltningsorganisationen inte helt följer nämndsorganisationen.

<sup>9</sup> De funktionärsposter vi fångar i vår dataanalys omfattar bl.a. följande: Aktuarie, Bolagsman, Extern firmatecknare, Extern verkställande direktör, Extern vice verkställande direktör, Föreståndare, Innehavare, Kommanditdelägare, Komplementär, Styrelseledamot, Likvidator, Likvidatorssuppleant, Ordförande, Prokurist, Revisor, Huvudansvarig revisor, Revisorssuppleant, Suppleant, Ställföreträdande verkställande direktör, Verkställande direktör, Verkställande ledamot, Vice ordförande, Vice verkställande direktör

<sup>10</sup> I begreppet "näringsdrivande association" inbegrips aktieföretag, ekonomiska föreningar, enskilda firmor, handelsbolag, kommanditbolag, bostadsrättsföreningar samt ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet.

att så inte är fallet är det enligt vår mening viktigt med tydliga rutiner för information om samt kartläggning och bedömning av bisysslor samt att dessa rutiner efterlevs.

### 3.3 Kännedom om bisysslor

I tabellen nedan framgår antalet anställda som vi inom ramen för vår dataanalys har identifierat som bisyssleininnehavare. Tabellen innehåller även uppgifter om hur många bisyssleininnehavare som identifierats inom kommunens olika förvaltningar.

Förvaltning	Antal anställda med bisyssla enl. vår analys	Antal av kommunen identifierade bisyssleininnehavare
Arbetsmarknadsförvaltningen	106	10
Brandförsvaret	48	7
Kommunledningskontoret	223	26
Kulturförvaltningen	59	16
Miljöförvaltningen	14	5
Omsorgsförvaltningen	184	7
Socialförvaltningen	107	7
Stadsbyggnadsförvaltningen	100	9
Utbildningsförvaltningen	837	14
Äldreförvaltningen	185	12
Överförmyndarförvaltningen	5	0
<b>Totalt antal identifierade bisyssleininnehavare</b>	<b>1 869</b>	<b>113</b>

#### Kommentarer

Som framgår av tabellen ovan har man inom organisationen identifierat 113<sup>11</sup> bisyssleininnehavare medan vi i vår analys har identifierat 1 869 stycken. Således har vi identifierat drygt 16 gånger så många bisyssleininnehavare som kommunen för egen del identifierat.

<sup>11</sup> Sammanställningen från kommunen innehåller även uppgifter om bisysslor hos tre stycken anställda inom Uppsala bostadsförmedling AB. Dessa ingår inte i granskningen och har således inte tagits med i tabellen ovan. Totalt antal förekommande bisysslor är enligt kommunens uppgifter 133 stycken när de tre personerna från Uppsala bostadsförmedling AB räknats bort.

I sammanhanget är det viktigt att poängtera att vår analys endast redovisar bisysslor genom funktionärsuppdrag i näringsdrivande associationer medan kommunens uppgifter, enligt gällande rutiner, inkluderar uppgifter om *alla* förekommande bisysslor.

Vid en jämförelse mellan de bisyssleininnehavare som vi identifierat med de bisyssleininnehavare som identifierats inom kommunen kan vi konstatera att kommunen identifierat 77 bisyssleininnehavare som vi *inte* fångat i vår dataanalys. Detta tolkar vi som att det handlar om andra typer av bisysslor än funktionärsuppdrag i näringsdrivande associationer.

Vid en jämförelse mellan kommunens uppgifter och våra uppgifter bör dessa 77 personer därmed undantas. Av de 1 869 bisyssleininnehavare som vi identifierat har kommunen således endast identifierat 36 stycken. Därmed har kommunen för egen del identifierat ca 1,9 % av de bisyssleininnehavare som vi identifierat.

Totalt antal förekommande bisysslor bland de 113 bisyssleininnehavare som kommunen identifierat uppgår till 133 stycken enligt kommunens egna uppgifter, att jämföra med de 2 278 bisysslor som vi identifierat. När det gäller antalet bisysslor har vi med andra ord identifierat drygt 20 gånger så många som kommunen gjort.

Om de 77 personer som förefaller ha andra typer av bisysslor än funktionärsuppdrag i näringsdrivande associationer undantas, uppgår antalet förekommande bisysslor som kommunen identifierat till 42 stycken. Därmed har kommunen för egen del identifierat ca 1,8 % av de bisysslor som vi identifierat.

Utifrån vår dataanalys gör vi bedömningen att ansvariga *inte* har tillräcklig kontroll över och kännedom om aktuella bisysslor i näringsdrivande associationer. Enligt vår bedömning är kommunens samlade kännedom om och kontroll över de anställdas bisysslor därmed inte ändamålsenlig.

### 3.4 Inköp från företag/förening där anställda har bisyssla

Som nämnts i stycke 3.1 finns det 2 128 företag och/eller föreningar där anställda i kommunen har en funktionärspost. Av dessa återfinns 176 (8,4 %) i kommunens leverantörsreskontra under granskningsperioden. Kommunen har med andra ord gjort inköp av, eller på annat vis överfört medel till, företag och föreningar, via sin leverantörsreskontra- och betalningsfunktion, där anställda innehar eller innehaft funktionärspost.

Det handlar om totalt 2 465 verifikationer uppgående till totalt ca 81,7 mnkr. Av de 2 465 verifikationerna har kostnaden i 412 fall belastat den förvaltning där bisyssleininnehavaren arbetar. Totalt belopp där kostnaden belastat bisyssleininnehavarens förvaltning uppgår till ca 33,7 mnkr.

I sammanhanget ska det noteras att uppgifterna ovan om antalet verifikationer samt belopp inte tar hänsyn till verifikationsdatumet i förhållande till bisyssleininnehavarens anställningstid i kommunen. Det skulle exempelvis kunna vara så att kommunen i januari har betalat ett företag för varor/tjänster och att en person som har en styrelsepost i det aktuella företaget sedan anställs i oktober månad. Ett sådant exempel skulle ge en "träff" i den kontroll vi genomfört. Därför ska de summor som anges ovan inte betraktas som exakta i det avseendet.

**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

Tabellen nedan innehåller emellertid ovanstående uppgifter (till vänster) samt motsvarande uppgifter om hänsyn tas till bisyssleininnehavarens anställningstid samt verifikationsdatum (till höger i tabellen).

	Uppgifter <i>utan</i> hänsyn tagen till verifikationsdatum samt bisyssleininnehavarens anställningstid	Uppgifter där hänsyn tagits till verifikationsdatum samt bisyssleininnehavarens anställningstid
Antal företag och/eller föreningar där anställda har bisyssla och som återfinns i kommunens leverantörsreskontra	176	145
Antal verifikationer samt belopp	2 465 verifikationer 81,7 mnkr	1 427 verifikationer 46,0 mnkr*
Antal verifikationer samt belopp där kostnaden belastat den förvaltning där bisyssleininnehavaren arbetar	412 verifikationer 33,7 mnkr	234 verifikationer 22,8 mnkr*

\* Om inköp från ekonomiska föreningar, exempelvis av typen bostadsrättsföreningar eller föräldrakooperativ, undantas handlar det i stället om att kommunen gjort inköp för 33,8 mnkr. Av dessa 33,8 mnkr har 21,2 mnkr belastat den förvaltning där bisyssleininnehavaren arbetar.

**Kommentarer**

Som vi nämnt i inledningen av rapportens resultatavsnitt omfattar granskningen 16 271 anställda som under granskningsperioden innehaft 35 168 anställningar. I vår dataanalys har vi dock utgått från den senaste anställningen i de fall en och samma individ innehaft flera anställningar. Därmed finns det ett stort antal individer som innehaft anställningar i kommunen under längre tid än vad som fångas i vår dataanalys. Vilket i sin tur innebär att "sanningen" torde hamna någonstans mittemellan vänsterkolumnen och högerkolumnen i tabellen ovan. Med andra ord har kommunen under granskningsperioden gjort inköp för någonstans mellan 46,0 mnkr och 81,7 mnkr från företag och/eller föreningar där anställda i kommunen har en funktionärspost.

Vi menar att arbetsgivaren vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig bör ta hänsyn till de risker det kan medföra om kommunen köper, eller kan komma att köpa, varor och/eller tjänster från det företag (eller motsvarande) där den anställda innehar en funktionärspost.

### 3.5 Är förekommande bisysslor tillåtna enligt lag och kollektivavtal?

I detta stycke redogörs för vad som sägs om bisysslor i Lagen om offentlig anställning (LOA) samt Allmänna bestämmelser (AB).

AB, kapitel 3 paragraf 8 lyder i sin helhet som följer:

#### § 8 Bisysslor

**Mom. 1** Arbetstagare som har en bisyssla ska anmäla denna och lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser behövs för bedömning av bisysslan. Arbetsgivaren ska medvetandegöra arbetstagaren om skyldigheten att anmäla bisysslan och lämna uppgifter.

Arbetsgivaren kan förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att den kan

- a) inverka hindrande för arbetsuppgifterna,
- b) innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens.

#### Anmärkning

Förtroendeskadlig bisyssla för arbetstagaren inom kommun, landsting eller kommunalförbund regleras i 7 § lagen om offentlig anställning (LOA).

För arbetstagare anställd hos annan arbetsgivare än kommun, landsting eller kommunalförbund gäller även att bisyssla kan förbjudas av arbetsgivaren om den kan

- c) påverka arbetstagarens handläggning av ärenden i sitt arbete hos arbetsgivaren.

**Mom. 2** Förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer räknas inte som bisyssla enligt detta avtal.

7 § LOA (lagen om offentlig anställning) lyder i sin helhet som följer:

**7 §** En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

**7 a §** Arbetsgivaren skall på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 §. *Lag (2001:1016).*

**7 b §** En arbetstagare skall på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. *Lag (2001:1016).*

**7 c §** En arbetsgivare skall besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § skall upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet skall vara skriftligt och innehålla en motivering.  
*Lag (2001:1016).*

**7 d §** Ordinarie domare och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen skall på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har.  
*Lag (2004:833).*

### **Kommentarer**

Vi kan konstatera att samtliga av kommunen identifierade bisysslor uppges vara förenliga med vad som sägs i 7 § LOA om förtroendskada samt tillåtna enligt AB. Mot bakgrund av att kommunen endast identifierat ca 1,8 % av de bisysslor som vi identifierat, gör vi dock bedömningen att det finns *risk* för att det förekommer bisysslor i kommunen som ej är förenliga med LOA eller tillåtna enligt AB.

## **3.6 Enkät riktad till förvaltningsdirektörer**

Inom ramen för granskningen har förvaltningsdirektörer/motsvarande ombetts att besvara en enkät bestående av tre frågor om hanteringen av bisysslor inom förvaltningen. Samtliga förvaltningsdirektörer/motsvarande har besvarat enkäten.

De två första frågorna utgår från formuleringar i kommunens riktlinjer för bisysslor. De formuleringar vi utgått från är följande.

"Varje arbetstagares bisyssla bedöms var för sig."

"Omprövning av tidigare godkända bisysslor ska ske regelbundet. Vid bedömningen ska inte bara den egna verksamheten utan hela kommunens intressen beaktas."

"Beslut om förbud av [bisyssla] fattas enligt delegationsordningen av förvaltnings-/kontorschef."

I såväl de enkätsvar som inkommit som i övriga kontakter vi haft med tjänstepersoner inom Uppsala kommun har det uttryckts att bisysslor inte behöver godkännas. Bisysslor kan enligt uppgift förbjudas, men de behöver inte godkännas. Som framgår av citatet ovan uttrycker emellertid kommunens riktlinjer att bisysslor godkännas

("tidigare godkända bisysslor" ska omprövas). Utifrån denna formulering betraktar vi en bisyssla som godkänd om den *inte* förbjudits.

För att kunna avgöra om en bisyssla ska förbjudas eller inte krävs det att någon typ av bedömning görs. Som stöd för denna bedömning innehåller riktlinjerna en checklista för bedömning av om en bisyssla är förtroendeskadlig eller ej, vilket nämnts i stycke 3.1 ovan. Vidare, vilket också nämnts tidigare, är det chefen för respektive förvaltning som enligt gällande delegationsordning ska besluta om förbud mot bisyssla. Formell vidaredelegering har inte ägt rum inom någon av kommunens förvaltningar. I praktiken är det således chefen för respektive förvaltning som ska bedöma om förekommande bisysslor bland förvaltningens anställda ska förbjudas eller inte.

Mot bakgrund av ovanstående lyder enkätens första två frågor som följer.

1. *Beskriv den praktiska hanteringen kring hur du som förvaltningsdirektör/motsvarande bedömer om förekommande bisysslor inom förvaltningen är tillåtna eller inte.*
2. *När och hur omprövar du som förvaltningsdirektör/motsvarande tidigare godkända bisysslor inom förvaltningens olika verksamheter?*

Av svaren på den första frågan framgår att bedömningen av om en bisyssla ska förbjudas eller ej, inom vissa förvaltningar sker av anställande chef, det vill säga inte av förvaltningsdirektör.

När det gäller frågan om omprövning av tidigare godkända bisysslor anger flertalet att omprövning sker årligen inom ramen för den löpande medarbetardialogen, eller vid behov. Dock framgår det av även dessa svar att omprövningen, det vill säga den förnyade bedömningen, inom vissa förvaltningar sker av anställande chef, ej av förvaltningsdirektör. Av svaren framgår vidare att det inom vissa förvaltningar inte sker någon regelmässig omprövning, det sker snarare på förekommen anledning.

Enkätens tredje fråga och hur förvaltningsdirektörerna svarat på den framgår nedan.

Hur skulle ni inom förvaltningen hantera en medarbetare som har en styrelsepost inom ett vilande bolag?	
I och med att bolaget är vilande skulle inte styrelseposten betraktas som en bisyssla	2
Styrelseposten betraktas som en bisyssla även om bolaget är vilande	3
Vet ej	1
Annat	5

De fem som svarat "Annat" har fått beskriva hanteringen. Av dessa fem har tre stycken angett att det beror på vilken typ av bolag det handlar om, att varje ärende bedöms individuellt. De två övriga har svarat att de är osäkra men att de tror att det skulle betraktas på samma sätt som ett aktivt bolag och att bedömning skulle ske utifrån det.





## Uppsala kommun

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

### **Kommentarer**

Även om beslutanderätten – vilket enligt vår mening i praktiken inbegriper bedömningen av – om en bisyssla ska förbjudas eller inte, i formell mening inte har vidaredelegerats inom någon av kommunens förvaltningar kan vi konstatera att vidaredelegering har skett i praktiken. Förarbeten och kommentarer till kommunallagen anger att nämnden alltid ska ha vetskap om vem som har rätt att fatta beslut. Därför menar vi att kommunstyrelsen bör säkerställa att de vet vem som de facto avgör om en bisyssla ska förbjudas eller inte.

Vi menar att kommunstyrelsen och nämnderna måste säkerställa att omprövning av tidigare godkända bisysslor äger rum i enlighet med gällande riktlinjer.

När det gäller frågan om hanteringen av styrelseposter i vilande bolag anser vi att kommunstyrelsen bör klargöra hur dessa ska betraktas. Enligt vår mening bör även styrelseposter i vilande bolag anmälas som bisysslor. I det avseendet menar vi således att dessa bör betraktas på samma sätt som andra bisysslor. Bedömningen av om bisysslan ska förbjudas eller inte, kommer sannolikt att påverkas av det faktum att bolaget är vilande.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal revisor*

Andreas Wendin  
*Verksamhetsrevisor*

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.



# Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld och kriminalitet

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-04-17

Antal sidor 33

Antal bilagor 2



**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Främjande och förebyggande insatser för att minska ungdomsbrottslighet – en bakgrund	6
3.2	Styrning och uppföljning av kommunens främjande och förebyggande insatser för att minska ungdomsbrottslighet	11
3.3	Ansvarsfördelning, forum och former för samverkan i det brottsförebyggande arbetet	19
3.4	Samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter	22
3.5	Samverkan och samordning med externa aktörer	27
4	Svar på revisionsfrågorna	30
5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	32
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	34
	Bilaga 2 Fritextkommentarer från enkätundersökningen	36

## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att övergripande granska ändamålsenligheten i Uppsala kommuns främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. Syftet har varit att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig samordning och samverkan när det gäller främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar. Vår sammanfattande bedömning är att kommunen i huvudsak har det.

Utifrån lagstiftningen och det aktuella kunskapsläget kan ett antal framgångsfaktorer urskiljas i arbetet med att motverka kriminalitet och våldsbrott bland barn och unga. De är tidiga förebyggande och främjande insatser, väl fungerande samverkan och samordning mellan berörda samhällsaktörer på alla nivåer, en tydlig gemensam problembild som grund för en tydlig ansvarsfördelning samt kontinuerlig uppföljning för att kunna anpassa insatserna så att målen uppnås. Vi bedömer att inriktningen och organiseringen av Uppsala kommuns brottsförebyggande arbete, där det främjande och förebyggande arbetet med fokus på barn och unga, ligger väl i linje med dessa framgångsfaktorer samt att genomförandet i huvudsak gör det.

Kommunens styrning inom området består av långsiktiga kommunövergripande styrdokument och överenskommelser, mål och uppdrag på nämndnivå, samt vägledning för verksamheterna inom särskilda områden såsom orosanmälningar. Vi bedömer styrningen som ändamålsenlig, men att uppföljningen behöver utvecklas. Bland annat saknas en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

Kommunen har en rad fora och former för såväl intern som extern samverkan för att förebygga våld och kriminalitet bland barn och unga. Granskningen visar att det i huvudsak finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter. Samtidigt finns utmaningar bland annat kopplat till sekretess och socialförvaltningens arbete främst inom myndighetsområdet. Det omfattas dock av det uppdrag som socialnämnden gett förvaltningen för åiterrapportering i maj. Granskningen tyder också på att en relativt stor andel medarbetare inte upplever att de har tillräckliga förutsättningar för att bidra till att barn och unga inte hamnar i kriminalitet. I den fortsatta utvecklingen av det förebyggande och främjande arbetet är det därför viktigt att säkerställa att deras kunskaper och engagemang tas tillvara. Det gäller inte minst förskolan.

Landets kommuner utgör tillsammans med polisen kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet som bör bedrivas långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat i samverkan också med civilsamhället och näringslivet. Vi bedömer att kommunen i huvudsak har en fungerande samverkan och samordning med externa aktörer, men att samarbetet med bland annat fastighetsägare och föräldrar behöver stärkas. Vidare bör berörda verksamheter ta tillvara den potential som finns för samarbete med bland annat etniska föreningar.

Mot denna bakgrund, rekommenderar vi att:

- Kommunstyrelsen bör inkludera mått som grund för en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn



**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

och unga. Det kan ske i kommunstyrelsens uppdrag i kommunens handlingsplan för trygghet och säkerhet att 2019-2020 utveckla indikatorer för uppföljning.

- Kommunstyrelsen ser över möjligheten att inkludera förskolan i områdesgrupperna, samt att utöver befintliga föreningsbidrag avsätta medel till områdesgrupperna för att kunna stödja lokala initiativ.
- Kommunstyrelsen säkerställer att medarbetares kunskap och engagemang i berörda lokala verksamheter tas tillvara i det fortsatta främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och kriminalitet bland barn och unga, bland annat vid framtagande och genomförande av styrdokument såsom den kommande trygghetsplanen i Gränby.
- Kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att den potential som finns för samarbete med vårdnadshavare och civilsamhället, omfattande bland annat etniska föreningar, tillvaratas i det fortsatta främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.
- Socialnämnden säkerställer att förslaget för ny inriktning för arbetet med att förebygga social oro och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar, beaktar de utvecklingsbehov som framkommit i denna granskning, exempelvis rörande sekretess respektive orosanmälningar.

## 2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att övergripande granska ändamålsenligheten i Uppsala kommuns främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Gängkriminaliteten som trots allt grövre och ökande dödligt våld med bland annat skjutningar utgör en alternativ karriär för olika grupper av främst pojkar och unga män, är en allt större utmaning för både större och mindre kommuner. Det gäller också Uppsala, där det de senaste åren bland annat inträffat en rad skjutningar och mordförsök. Polisen beskriver hur våldet blir allt grövre och mer hänsynslöst trots att polisen under flera år har förstärkt insatserna mot den grova brottsligheten. För att bryta utvecklingen menar Rikspolisens att det krävs en kraftsamling från hela samhället där tidiga insatser kring unga måste intensifieras.<sup>1</sup> Alltför många barn under 15 år, i huvudsak pojkar, misstänks för våldsbrott och annan kriminalitet. Enligt Polismyndigheten har antalet barn som misstänks för våldsbrott ökat varje år de senaste fem åren. Socialsekreterare runt om i landet varnar för att barn ansluter sig till kriminella gäng parallellt med pågående insatser för att trycka tillbaka gängen, minska våldsdåden och öka tryggheten bland allmänheten. Bland annat finns behov av att fortsätta förbättra samarbetet inom och mellan olika samhällsinstanser. Det handlar till exempel om att reagera snabbare på risk signaler hos barn och unga såsom misstanke om utsatthet för våld i hemmet, skolka, låga skolprestationer och tidig ANDT-debut. Också trångboddhet och bostadslöshet lyfts fram som riskfaktorer.<sup>2</sup>

Vikten av samordning och samverkan tas även upp i en forskningsrapport om ungdomskriminalitet i den pågående statliga utredningen av framtidens socialtjänst. Enligt rapporten bör socialtjänstens verksamhet i högre grad utgå från en problemorienterad ansats där man genom kartläggning av den lokala problembilden och samordning med andra aktörer prioriterar tidig upptäckt av barn och ungdomar med risk att utveckla en kriminell livsstil, men också miljöer och situationer där sådana problem kan uppstå. En viktig del handlar om brottsförebyggande arbete för att förändra den sociala miljön och på så sätt minska kriminaliteten och våldsbrottsligheten i ett område. Vidare framhålls i rapporten vikten av familjestödande åtgärder, där socialtjänstens samordning särskilt bör omfatta mödra- och barnhälsovården, den barnpsykiatriska såväl som den vuxenpsykiatriska vården, förskolan och skolan. Denna samordning behöver omfatta både informationsutbyte och rollfördelning vad gäller åtgärder.<sup>3</sup> Vikten av samordnade insatser uttrycks också av rikspolischefen: *"Bara i Region Syd har polisen identifierat drygt 80 unga pojkar mellan 8-14 år som misstänks för rån. Vissa kan tjäna tusentals kronor i veckan genom att sälja narkotika på gatunivå. (...) Samhället måste ha en mycket genomtänkt plan för att få unga från resurssvaga miljöer att motstå detta. Det krävs mer stöd till utsatta familjer, i skolan, på fritidsgårdar, i idrottsföreningar och på många andra arenor."*

Mot denna bakgrund bedömer Uppsala kommuns revisorer att det finns behov av att granska Uppsala kommuns samordning och samverkan när det gäller främjande och

<sup>1</sup> Thornberg A och Löfving M, (2019-11-27) *Färre ouppklarade brott när vi fokuserar på grov brottslighet* DN Debatt

<sup>2</sup> *Tusentals barn misstänkta för brott* (2019-11-19) DN

<sup>3</sup> Torstensson Levander och Ivert A-K, *ibid*

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar.

### Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Uppsala kommun har en ändamålsenlig samordning och samverkan när det gäller främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar. Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?
- Finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter kring barn och unga i syfte att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?
- Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer, t ex regionen, offentliga myndigheter och frivilligorganisationer, i syfte att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?

### Avgränsning

Granskningen rör kommunens främjande och förebyggande insatser omfattande barn och unga under 18 år i syfte att motverka våld och annan kriminalitet.

### Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionsanalys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning har varit:

- Kommunallagen 6 kap. 1§ och 6 §
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut i kommunen

### Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden, idrotts- och fritidsnämnden, samt kulturnämnden.

### Projektorganisation

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

### Metod och utgångspunkter

Granskningen har genomförts genom **dokumentstudier**, en **webbenkät** till 99 medarbetare inom öppen förskola, förskola, grundskola, kulturskola, fritidsgård och

2020-04-17

socialtjänstens ungdomsjour i stadsdelen Gränby, samt **intervjuer** med förtroendevalda och centrala tjänstepersoner, samverkande myndigheter och civilsamhällesorganisationer. En närmare beskrivning av metoder och utgångspunkter återfinns i bilaga 1.

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

### 3 Resultat av granskningen

Nedan redovisas resultatet av granskningen med utgångspunkt från revisionsfrågorna. Som inledning ges först en bakgrund omfattande gällande lagstiftning, aktuell forskning, nationella initiativ och utvecklingsarbete kopplat till arbetet med att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och unga.

#### 3.1 Främjande och förebyggande insatser för att minska ungdomsbrottsligheten – en bakgrund

Sammanfattningsvis kan konstateras att såväl lagstiftningen som aktuell forskning, analyser och insatser från regering och myndigheter betonar vikten av tidiga förebyggande och främjande insatser med en väl fungerande samverkan och samordning mellan berörda samhällsaktörer på alla nivåer. Vidare framgår vikten av att utgå från en tydlig gemensam problembild, en klar ansvarsfördelning och kontinuerlig uppföljning för att kunna anpassa insatserna så att målen för brottsförebyggande arbetet uppnås.

##### 3.1.1 Vad säger lagen?

Kommunernas ansvar för främjande och förebyggande arbete rörande barn och unga, bland annat omfattande samverkan och samarbete, regleras i socialtjänstlagen och skollagen. Vidare tar barnkonventionen, som sedan 1 januari 2020 är lag i Sverige, i flera artiklar upp barn och ungas rätt till en vardag fri från våld. Bland annat föreskriver konventionen att barn ska skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. Konventionen föreskriver bland annat också att alla traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa ska avskaffas. Arbeta för att förebygga våld och brott bland barn och unga är därmed ett led i att leva upp till den nya lagen.<sup>4</sup>

Därutöver stadgar förvaltningslagen att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter.

##### **Socialtjänstlagen**

Socialtjänsten ansvarar för stöd- och hjälpinsatser för bland annat barn och ungdomar i utsatta situationer. Till socialnämndens uppgifter hör bland annat att medverka i samhällsplaneringen och att i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen.

Socialnämnden ska i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt ska nämnden samverka

---

<sup>4</sup> Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter



**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med henne eller honom och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan (till exempel skolan) och med organisationer och andra föreningar.

När det gäller gruppen barn och unga finns särskilda bestämmelser. Socialnämnden ska verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska också i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdomar, bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och ungdomar far illa. Tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs ska nämnden uppmärksamma och verka för att barn och ungdomar inte vistas i miljöer som är skadliga för dem, och den ska med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdomar som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Vidare ska nämnden i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialtjänsten är skyldig att samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Motsvarande bestämmelser finns i hälso- och sjukvårdslagen och skollagen, men socialnämnden har ett särskilt ansvar för att samverkan kommer till stånd.

**Anmälningsskyldighet**

Vissa myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Anmälningsskyldiga är bland annat myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom (förskola, skola med flera), myndigheter inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och kriminalvården samt anställda inom sådana myndigheter. Även de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område omfattas av anmälningsskyldigheten.

För de som inte omfattas av skyldigheten att anmäla gäller en rekommendation att anmäla i motsvarande situation. Enligt denna bestämmelse bör var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa anmäla detta till socialnämnden.

**Skollagen**

I skollagen finns bestämmelser om samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Av bestämmelsen framgår att huvudmannen och den som är anställd i sådan verksamhet, på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

Elevhälsans arbete utförs i skolan och styrs av skollag, läroplaner och kursplaner, samt de författningar som reglerar hälso- och sjukvården. Elevhälsans personal berörs på olika sätt av dessa olika regelverk och har en viktig uppgift när det gäller att samverka kring elever. I förarbetena uttalas bland annat att arbete med elevhälsa förutsätter en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper samt att det finns kompetens att tillgå för detta arbete. Där uttalas vidare att det också är angeläget att samverkan sker med övrig hälso- och sjukvård samt med socialtjänsten. I

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

det individuellt inriktade arbetet har elevhälsan ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling.

Skollagen har bestämmelser om det interna samråd som ska ske mellan skolans professioner när en elev har behov av särskilt stöd för att nå kunskapskraven eller har andra svårigheter i sin skolsituation.

Av skollagen framgår att rektor ansvarar för att se till att elevens behov av särskilt stöd utreds skyndsamt. Samråd ska enligt bestämmelsen ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt. Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska få särskilt stöd. Programmet ska ange vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas.<sup>5</sup>

### 3.1.2 **Aktuellt: forskning, åtgärder och utvecklingsarbete**

Nedan beskrivs kort aktuell kunskap och insatser för att förebygga och motverka kriminalitet bland barn och ungdomar.

#### 3.1.2.1 **Aktuell forskning**

Som beskrivs i bakgrunden till denna granskning, betonas i en forskningsrapport om ungdomskriminalitet i pågående statliga utredningen av framtidens socialtjänst vikten av att socialtjänstens verksamhet i högre grad utgår från en problemorienterad ansats. Genom kartläggning av den lokala problembilden och samordning med andra aktörer bör tidig upptäckt prioriteras av barn och unga med risk att utveckla en kriminell livsstil, samt miljöer och situationer där sådana problem kan uppstå. Vidare bör en central del av det brottsförebyggande arbetet vara att förändra den sociala miljön för att på så sätt minska kriminaliteten och våldsbrottsligheten i ett område. I rapporten framhålls även vikten av familjestödjande åtgärder, där socialtjänstens samordning särskilt bör omfatta mödra- och barnhälsovården, den barnpsykiatriska såväl som den vuxenpsykiatriska vården, förskolan och skolan. Denna samordning behöver omfatta både informationsutbyte och tydlig rollfördelning vad gäller åtgärder.<sup>6</sup>

#### 3.1.2.2 **Regeringens åtgärder mot gängkriminalitet**

Regeringen presenterade i september 2019 ett 34-punktsprogram med åtgärder mot gängkriminaliteten på både kort och lång sikt. Kampen mot det grova våldet och nyrekryteringen till gäng- och nätverksmiljöer ska intensifieras. Flera åtgärder omfattar insatser för att förebygga brott och kriminalitet bland barn och unga:

- Långsiktig satsning på skolor och socialtjänst i socialt utsatta områden
- Socialtjänst på kvällar och helger i socialt utsatta områden, samt sociala insatsgrupper
- Samordnade insatser för barn och unga i riskzonen
- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott
- Skärpta straff för den som rekryterar unga till kriminalitet
- Ungdomsövervakning som ny påföljd

<sup>5</sup> <https://www.uppsala.se/stod-och-omsorg/stod-till-barn-ungdom-och-familj/anmal-misstanke-om-att-barn-och-unga-far-illa/>

<sup>6</sup> Torstensson Levander och Ivert A-K, ibid

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

Vidare ska kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete utredas och direktivet trycker bland annat på vikten av ett brett arbete för att förhindra att barn och unga involveras i kriminalitet. Nationella brottsförebyggande satsningar behöver följas av lokala åtgärder, där kommunerna har en nyckelroll.<sup>7</sup> Direktivet lyfter fram barn och unga som en särskilt utsatt grupp, både som brottsoffer och gärningspersoner. Här konstateras även att pojkar och män är kraftigt överrepresenterade bland dem som begår brott.

I direktivet betonas att kommunerna tillsammans med Polismyndigheten utgör kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet och att det är viktigt att detta arbete bedrivs långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat. I likhet med Uppsala kommun är detta samarbete i regel formaliserat genom samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Kommunerna och Polismyndigheten samverkar också i andra former som sociala insatsgrupper och SSPF omfattande skola, socialtjänst, polis och fritid. I direktivet framhålls även civilsamhällets organisationer och näringslivet som samverkansaktörer i det brottsförebyggande arbetet. För att samverka ska fungera krävs dock tillräckliga förutsättningar i kommunerna när det gäller arbetets omfattning, nivå och organisering.

Direktivet lyfter också fram de verktyg som de kommunala verksamheterna besitter genom sina kärnuppdrag. Det handlar bland annat om socialtjänstens uppsökande uppdrag och vikten av att tidigt få kännedom om individer som löper risk för att utveckla allvarlig kriminalitet. Socialtjänstens arbete mot missbruk och beroende framhålls också, bland annat utifrån kopplingen mellan våldsbrott och missbruk. Andra exempel är föräldraskapsstöd, hembesöksprogram för förstagångsföräldrar, stöd och hjälp till barn som bevittnar våld eller andra övergrepp, samt insatser för att individer ska lämna kriminella grupperingar.

Vidare lyfts skolväsendet fram. En trygg skolgång och goda skolresultat utgör en stark skyddsfaktor för att minska risken för kriminalitet. Att dras in i eller utsättas för kriminalitet kan också vara tecken på att barn far illa och skolpersonals skyldighet att anmäla misstankar om oro till socialnämnden tas upp i direktivet. Det gör också skolväsendets arbete för att motverka kränkande behandling, arbetet med normer kring våld och maskulinitet samt undervisning om brottslighet och dess konsekvenser.

Andra exempel där insatser kan ge brottsförebyggande effekter är kommunernas ansvar för samhällsplanering inklusive bostadsförsörjning. Risken för brott kan minska genom brottsförebyggande perspektiv vid planering, utformning och underhåll av exempelvis bostadsområden, parker och torg. Kommunerna kan också förebygga och upptäcka ekonomisk brottslighet och andra missförhållanden genom tillsyn av bland annat alkohol och tobak. Direktivet tar även upp kommunernas möjlighet att långsiktigt bidra till minskad brottslighet genom insatser för jämlika livsvillkor, social hållbarhet och integration liksom inom ANDT-området.

Slutligen lyfter direktivet kommunen som viktig samverkanspartner för andra aktörer i det lokala brottsförebyggande arbetet: myndigheter, regionen, civilsamhället med bland annat idrottsföreningar, kulturföreningar och trossamfund, näringslivet och enskilda som till exempel deltar i nattvandring.

---

<sup>7</sup> Dir. 2019:94

2020-04-17

### 3.1.2.3 **Annat utvecklingsarbete**

Forskning och återkommande uppföljningar visar att en relativt stor grupp ungdomar, både flickor och pojkar, begår brott men att de flesta som gör det under tonårstiden slutar. En mindre grupp, cirka 1,5 procent av varje ålderskohort, fortsätter att begå brott under en stor del av livet. De flesta är pojkar.<sup>8</sup> Till exempel är gärningspersoner i 86-98 procent av brottstyperna misshandel, hot, rån och sexualbrott en man.<sup>9</sup>

Ett annat exempel är gängkriminalitet. Rekryteringen av unga sker ofta genom att de själva söker sig till gängen. Fenomenet med så kallade springpojkar som från tidig ålder utnyttjas av äldre kriminella finns både på större och mindre orter. Det kan handla om "ärenden" som att stjäla, hämta pengar, förvara narkotika eller vapen, vilka de kan få tusentals kronor för att utföra.

Sammanfattningsvis utgör den ökade gängkriminaliteten med droghandel som inkomstkälla, för vissa unga – främst pojkar - en alternativ karriär. Det är samtidigt en drivande faktor för ökat våld, vilket bland annat lyfts fram i Stockholms stads nya strategi för att förebygga att barn och unga dras in i kriminalitet. I den betonas pojkars och unga mäns särskilda utsatthet för vålds- och maskulinitetsnormer som leder till kriminalitet. Stadens våldsförebyggande arbete ska därför präglas av kunskap om könsnormer och jämställdhet. Bland annat ska våldspreventiva metoder med jämställdhetsperspektiv prioriteras i förskolan, skolan och fritidsverksamheten. Ett exempel är "Mentorer i våldsprevention" som enligt Skolverket har potential att skapa en positiv utveckling.<sup>10</sup>

### 3.1.3 **Det brottsförebyggande arbetet i Uppsala kommun**

I Uppsala kommun finns stora skillnader mellan olika områden när det gäller samsättning, förvärvsinkomster och utbildningsnivå, men också upplevelse av trygghet, tillit till samhället, fysisk och psykisk hälsa. Årsskiftet 2017–2018 gjorde kommunen en större undersökning för att ta reda på hur trygga invånarna känner sig. Den visade att en majoritet kände liten oro för att utsättas för brott i det egna bostadsområdet, men att det fanns skillnader mellan olika områden. Det fanns också ett tydligt samband mellan otrygghet och den socioekonomiska situationen i ett bostadsområde, samtidigt som det inte på ett tydligt sätt gick att urskilja en grupp av otrygga respektive trygga områden. 2020 ska en ny trygghetsundersökning genomföras i kommunen och den så kallade sociala kompassen uppdateras, vilket bland annat kommer att ge underlag för det brottsförebyggande arbetet. Samtidigt visar uppgifter från socialförvaltningen på en negativ utveckling av inkomna anmälningar från polisen av barn och ungdomar som misstänks begå brott. Antalet i åldern 13-20 år som misstänkts begå brott ökade kraftigt i Uppsala åren 2017–2019.

Med utgångspunkt från revisionsfrågorna beskrivs i de följande avsnitten Uppsala kommuns arbete kopplat till att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Som grund för arbetet finns kommunövergripande styrning, bland annat i form av en policy med tillhörande handlingsplan. Sammanfattningsvis sker arbetet i nära samverkan med polisen och det lokala brottsförebyggande rådet, fastighetsägare, näringsliv

<sup>8</sup> Torstensson Levander M och Ivert A-K (2018) *Ungdomskriminalitet och sociala miljöer*, SOU 2018:32

<sup>9</sup> Brå (2014) *Gärningspersoners kön och ålder vid misshandel, hot, rån och sexualbrott*

<sup>10</sup> Stockholms stads strategi 2019-2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

och civilsamhället. I arbetet är samverkan i det brottsförebyggande rådet och kommunens områdesarbete centralt.

## **3.2 Styrning och uppföljning av kommunens främjande och förebyggande insatser för att minska ungdomsbrottslighet**

Kommunens styrning av det främjande och förebyggande arbetet består dels av fleråriga styrdokument, dels av årlig styrning i form av fullmäktiges mål och budget, samt nämndernas verksamhetsplaner.

### **3.2.1 Kommunövergripande styrdokument**

Den kommunövergripande styrningen för att motverka våld och kriminalitet bland unga återfinns främst i en policy med tillhörande handlingsplan, samt överenskommelser med samverkansparter. Dessa dokument beskrivs kort nedan.

#### **3.2.1.1 Policy för trygghet och säkerhet**

Fullmäktige antog 2018 en policy för trygghet och säkerhet, som ska verka styrande i planering, budgetering, uppföljning och genomförande av kommunens verksamhet samt i samverkan med externa parter. Enligt policyn förutsätter ett växande och hållbart Uppsala ett systematiskt och långsiktigt trygghets- och säkerhetsarbete i nära samverkan med berörda aktörer. Brottsförebyggande arbete definieras som "en del av trygghets- och säkerhetsarbetet och omfattar insatser för att minska oron för att utsättas för brott, minska utsattheten för brott och aktivt arbete mot ordningsstörningar. Det handlar om att motverka att individer begår brott samt att motverka återfall i brottslighet. Det handlar även om att motverka att brott begås genom insatser riktade mot tillfällena, platser eller sammanhang där brott begås, till exempel genom kontroll och övervakning av särskilda platser." Kommunens arbete ska utformas och genomföras utifrån fem principer: *Främja trygghet och förebygga brott och olyckor, Stärka tillit, Öka jämlikheten, Utgå från kunskap och evidens samt Ingå i befintliga strukturer och styrning.*

Trygghets- och säkerhetsarbetet ska ske i samordning mellan kommunkoncernens alla verksamheter. För att säkerställa invånarnas och organisationers delaktighet ska kommunen samverka med myndigheter, civilsamhället och andra relevanta organisationer. Kommunstyrelsen ansvarar dels för att samordna, stödja och följa upp kommunkoncernens trygghets- och säkerhetsarbete, dels för implementering och uppföljning av policyn. Respektive nämnd och bolagsstyrelse ansvarar för trygghets- och säkerhetsarbetet inom sitt verksamhetsområde och ska ha god kännedom om vilka särskilda skyldigheter som åligger dem gentemot personal, kommuninvånare och kommunens egendom. Vid behov ska de ta fram egna vägledningar och rutiner för att mer konkret beskriva hur arbetet ska utföras inom den egna verksamheten. Chefer och arbetsledare ska bidra till kommunens samlade säkerhetsarbete i samverkan med andra interna och externa aktörer.

#### **3.2.1.2 Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2018–2022**

För att stärka arbetet för ökad trygghet och säkerhet antog fullmäktige 2018 en handlingsplan med målområden och åtgärder som ska samordna och styra kommunkoncernens sammantagna arbete på kort sikt (2018), medellång sikt (2019–2020) och lång

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

sikt (2020–2022). För varje åtgärd anges huvudansvarig styrelse/nämnd samt övriga berörda nämnder, bolag och andra aktörer. Kommunstyrelsen ska årligen följa upp handlingsplanen och vid behov revidera den.

Ett av handlingsplanens två målområden rör ökad trygghet. Det omfattar åtgärder för att uppnå en trivsamt och trygg miljö, minskad brottslighet samt minskad missbruksrelaterad otrygghet. Nedan ges en sammanställning av de åtgärder inom målområdet som vi bedömt har störst relevans för att minska våld och kriminalitet bland barn och unga.

### Trivsamt och trygg miljö

I handlingsprogrammet beskrivs behovet av ett systematiskt arbete i form av analyser och fördjupningar för att hitta åtgärder som ökar tryggheten och upplevelsen av trygghet bland invånarna. 2018 skulle bland annat följande åtgärder genomföras:

- Öka kunskap om inkluderande fysiska miljöer genom att ta fram sociala strategier för minskad segregation och ökad inkludering på kommunövergripande nivå som kan kombineras med insatser för fysisk förändring på lokal nivå.
- Utveckla trygghets- och säkerhetsarbetet genom att möjliggöra geografiska lägesbilder som visar på otrygga och brottsutsatta platser.

2019-2020 ska bland annat indikatorer utvecklas för att följa upp åtgärder och utvecklingen inom trygghetsområdet. Kommunen arbetar enligt uppgift aktivt med lägesbildsrapportering och har som stöd för arbetet till exempel ett GIS-verktyg där *alla oroshändelser läggs in i realtid*. Uppföljning av våld och annan kriminalitet bland barn och unga är enligt intervjuade också en viktig del i samverkansöverenskommelsen med polisen, där ett prioriterat område är trygg och säker skola baserat på den gemensamma lägesbilden om ökad social oro vid kommunens skolor. I dagsläget saknas dock en samlad uppföljning och analys av arbetet för att förebygga och främja våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Det gäller såväl utvecklingen av förekomsten som bedömda resultat och effekter av arbetet. *Det finns spridd info, men den sammanställs inte. Till exempel har vi en veckolägesbild som bland annat görs digitalt, men uppföljningen kan absolut utvecklas.* I intervjuerna har bland annat framkommit en bild av ett ökat antal flickor som tagit över maskulina normer, drar runt på stan i gäng, utför och filmar våldsbrott, och troligtvis även agerar "springflickor" åt gängkriminella, men att det saknas uppföljning inom området. Flera har också tagit upp att antalet orosanmälningar har ökat kraftigt, men vi har inte kunnat få en samlad bild av utvecklingen.

### Minskad brottslighet

Kopplat till detta område understryks i handlingsprogrammet att det brottsförebyggande arbetet ska ske i samverkan med polis och andra aktörer. Fokus ligger på att förebygga social oro, kriminalitet och droger, särskilt bland barn och unga och i riskområden. Vidare betonas vikten av en meningsfull sysselsättning (skola, arbete och fritid). Kommunen behöver också arbeta med barns och ungdomars hälsa, normer och värderingar. Vid tecken på kriminalitet hos barn och unga ska tidiga insatser genomföras, vilket förutsätter god samverkan mellan skola, socialtjänst och polis samt effektiv fält-, fritids- och kulturverksamhet. Arbetet ska bland annat ske genom Uppsala ungdomsjour och sociala insatsgruppen. För att leva upp till dessa ambitioner skulle år 2018 bland annat följande åtgärder genomföras:

- Utveckla det tidiga förebyggande arbetet genom samverkan inom ramen för SSPF
- Undersök möjligheterna att inkludera mellanstadiet i det tidiga, förebyggande arbetet med skola, socialtjänst, polis, fritid och bibliotek.
- Utveckla områdesarbetet med fokus på aktivt arbete kring samverkan mellan lokala

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

aktörer samt stödja och samordna nattvandring.

- Minska utsatthet för våld, trakasserier, mobbning, och sexuella trakasserier i förskola, skola och fritidsgård genom ett aktivt arbete för mänskliga rättigheter.
- Utveckla samverkan kommun-polis genom delaktighet från flera nämnder.
- Regelbundet (årligen) kartlägga brott och brottsutsatta platser som underlag för prioriterade insatser.

År 2019-2020 ska kommunen:

- Se över hur det brottsförebyggande arbetet kan systematiseras och kunskapsbaseras utifrån det nationella brottsförebyggande programmet.
- Utveckla och stärka arbetet med unga lagöverträdare och brottsoffer inom ungdomsbrottsgruppen och medlingens verksamhet.

2020-2022 ska kommunen utveckla ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete med evidensbaserat metodarbete för barn och ungdomar.

**Minskad missbruksrelaterad otrygghet**

I handlingsprogrammet framhålls att narkotikaanvändning bland barn och unga vuxna är ett allvarligt problem, som ofta leder till en kriminell livsstil. Det är därför viktigt att vidta förebyggande åtgärder för att motverka att barn och unga utvecklar ett risk- eller missbruk samt genom aktiva insatser hjälpa personer med eget missbruk eller med nära anhöriga med ett missbruk. 2018 skulle bland annat följande genomföras:

- Utveckla samverkan med Region Uppsala och polisen kring förebyggande arbete och samordna stöd och rutiner för att motverka att unga utvecklar missbruk.
- Fortsatt genomföra och utveckla insatser för uppsökande verksamhet i samverkan med polisen.
- Genomföra riktade insatser för att identifiera och ge stöd åt barn och unga som växer upp i familjer med missbruk.
- Inom ramen för kommunens arbete med sociala investeringar identifiera behov av tidiga förebyggande insatser för barn med föräldrar med missbruk eller barn som riskerar att hamna i eller har utvecklat ett missbruk

År 2019-2020 ska kommunen:

- Utveckla samverkan i kommunen kring gemensamt arbete i stöd och hjälp till barn och unga i riskzonen för droger och brottslighet
- Förstärkt samarbete mellan skola och socialtjänst kopplat till barn och unga som har varit eller misstänks vara drogpåverkade i skolan.

**3.2.1.3 Uppföljning av handlingsplanen för trygghet och säkerhet**

Kommunstyrelsen följde i december 2019 upp handlingsplanen för trygghet och säkerhet. Uppföljningen baserades främst på genomgång och analys av uppföljningen av de åtgärder som nämnder och bolagsstyrelser har inkluderat i sina verksamhets- och affärsplaner. Kommunledningskontoret skickade också kompletterande frågor till dem som inte hade integrerat åtgärderna i sina verksamhets- och affärsplaner.

Uppföljningen visar att de åtgärder som uppdragits till nämnder och bolagsstyrelser 2018 och 2019 verkställdes som planerat, med några enstaka undantag. Vidtagna åtgärder bedömdes som tillräckliga för att leda till önskade resultat. Sammanfattningsvis bedömde kommunstyrelsen planens innehåll och mål som fortsatt relevanta och att styrningen är av rätt omfattning. För att nå målen i handlingsplanen behöver dock

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

nämnder och bolag fortsätta implementera handlingsplanen i verksamhets-/affärsplaner och tagga åtgärder i systemet Hypergene.

### 3.2.1.4 **Handlingsplan för ökad trygghet i Gränby och Kvarngärdet 2020-2021**

För att stärka säkerheten och tryggheten i Gränby och Kvarngärdet antog kommunstyrelsens arbetsutskott i mars 2020 en handlingsplan med fokusområden, effektmål och indikatorer. De fem fokusområden som har identifierats är: barn och unga, trygg närmiljö, samverkan med polisen, samhällsengagemang samt information och kommunikation. Till respektive fokusområde kopplas ett effektmål och till effektmålen kopplas aktiviteter och ansvar. Kommunstyrelsen ansvarar för att årligen följa upp handlingsplanen och vid behov revidera den.

### 3.2.1.5 **Överenskommelser**

Uppsala kommun ingår i flera överenskommelser av betydelse för det brottsförebyggande arbetet i kommunen, vilket kort beskrivs nedan.

#### **Samverkansöverenskommelse med Polisen**

Sedan 2010 har kommunen en särskild överenskommelse med polisen om samverkan för att öka tryggheten och minska brottsligheten i Uppsala. Överenskommelsen uppdaterades i december 2019 då kommunen och Polismyndighetens lokalpolisområde Uppsala/Knivsta undertecknade en samverkansöverenskommelse för åren 2020-2023.

Målet är ett tryggare och säkrare Uppsala med fokus på:

- Nolltolerans mot brott med ambitionen att inga brott "får gå under radarn". För att uppnå det ska bland annat samarbetet mellan skola, socialtjänst, polis och fritidsverksamheten vidareutvecklas. Ambitionen är att förebygga och stävja kriminaliteten, såväl fysiskt som socialt.
- Trygg och säker skolmiljö med fokus på att uppnå en skola fri från droger och våld. Gemensamma arbetssätt ska effektiviseras för att tidigt upptäcka barn och ungas drogproblem som grund för effektiva insatser. Vidare ska det våldsförebyggande arbetet i skolan stärkas.
- Särskilt utsatta brottsoffer ska uppmärksammas och upptäckas tidigare för att inga barn ska utsättas för sexuellt våld, hedersrelaterat våld och hot.

2019 lades fokus på att ta fram den uppdaterade överenskommelsen och därför genomfördes inte någon årlig uppföljning.

#### **Medborgarlöften**

För att stärka och utveckla samverkan ytterligare har kommunen och polisen tagit fram två medborgarlöften. Det första som förnyades i kommunstyrelsen i januari 2018 avser tryggheten i kommunens resecentrum. Det andra medborgarlöftet beslutades 2019 och omfattar Gottsunda/Valsätra. Syftet med medborgarlöftet är att öka tryggheten, minska brottsligheten i området och öka upplärningen av begångna brott.

Den uppföljning av medborgarlöftena som vi har tagit del av för 2019 visar på en rad resultat. Bland annat har riktade insatser mot kriminella gäng i området resulterat i flertal frihetsberövade. Vidare har antalet våldsbrott minskat och antalet upptäckta narkotikabrott ökat.



## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

### Operation Rimfrost

En annan slags insats i samverkan med polisen är Operation Rimfrost, som inleddes i Uppsala februari 2020. Det är en satsning inom polisen för att i ett område eller kommun förstärka arbetet mot sprängningar och skjutningar. Operation Rimfrost riktas därmed *mot dem som lockar in unga i kriminalitet* och kan på sikt bidra till att lätta trycket på det förebyggande arbetet.

### Lokal överenskommelse med föreningslivet

Kommunfullmäktige antog 2018 en lokal överenskommelse om principer och åtaganden för en gemensam samhällsutveckling. Överenskommelsen syftar till att främja god samverkan mellan kommunen och föreningslivet. Den innehåller dock inga särskilda skrivningar om samarbete för att minska våld och kriminalitet.

#### 3.2.1.6 Annan vägledning

Utöver ovan beskrivna styrdokument och överenskommelser finns andra slags dokument som ska vägleda verksamheterna. Ett exempel är Uppsala kommuns lathund för orosanmälan till socialtjänsten och för att kontakta polisen.

På kommunens webbplats klargörs ansvaret för att anmäla om ett barn far illa. Där framgår att alla anställda i verksamheter som rör barn och unga, till exempel skola, fritid, hälso- och sjukvård enligt lag är skyldiga att anmäla till socialtjänst vid oro för att ett barn far illa. Vidare rekommenderas alla tjänstepersoner, också de som inte har anmälningsskyldighet, att anmäla om de misstänker att barn far illa. Som stöd för att göra anmälan finns en tydlig rutin med klara instruktioner.

#### 3.2.2 Årlig styrning och uppföljning av kommunens främjande och förebyggande insatser för att minska ungdomsbrottslighet

Nedan sammanfattas 2019 års styrning och uppföljning på fullmäktige- och nämndnivå av det främjande och förebyggande arbetet för att minska ungdomsbrottsligheten.

##### 3.2.2.1 Kommunens mål och budget 2019

Flera av fullmäktiges inriktningsmål har betydelse för arbetet med att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och unga. 2019 innehöll sex av dem skrivningar, uppdrag och indikatorer av särskild relevans för arbetet: Mål 2 *Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i*, Mål 4 *Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet*, Mål 5 *Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete*, Mål 6 *Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande*, Mål 7 *Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet* samt Mål 8 *Uppsalas invånare, organisationer och näringsliv ska vara delaktiga i att utforma samhället*.

Kopplat till dessa mål betonas att en av de viktigaste vägarna till social hållbarhet och minskade skillnader i hälsa och utbildning är att investera i barns utveckling och att alltid sätta barnets bästa i första rummet. Vidare sägs att en skola som kompenserar för olika förutsättningar och bakgrund, som bostadsområde och sociala förhållanden, är en förutsättning för ett jämlikt samhälle. Förskola och skola ska ha tillräckliga kunskaper och resurser för att möta barn med särskilda behov samtidigt som elevhälsan ska bidra till att den psykiska hälsan ökar. En aktiv dialog ska föras med fackförbund, företag,

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

föreningsliv och civilsamhället. Särskild hänsyn ska tas till barns- och ungdomars perspektiv. Ett starkt civilsamhälle skapar mötesplatser där människor har möjlighet att aktivt delta i samhällslivet. Ett starkt partnerskap mellan flera aktörer bidrar till samhällsutvecklingen, samtidigt som idrott och fritidsverksamhet liksom föreningslivet stärker demokratin. Fullmäktige slår också fast att ett starkt områdesarbete förebygger och förhindrar social oro och att insatser för att bekämpa kriminaliteten ska kombineras med förebyggande åtgärder som ger resultat.

2019 gav fullmäktige en rad uppdrag till kommunstyrelsen och berörda nämnder som rör främjande och förebyggande insatser med fokus på barn och ungdomar. Det handlar bland annat om fortsatt satsning på tidiga insatser i grundskolans lägre årskurser, utökning av verksamheten med lärarassistenter till fler skolor, projekt där tre alternativ prövas - supermentorer, utökad elevhälsa och socialsekreterare med placering i skolan, 24 timmars-garanti för samtal mellan vårdnadshavare och socialtjänst när unga begår brott, stärkt förebyggande arbete mot ungdomars bruk av alkohol, spel, narkotika och andra droger, utvecklad samverkan med Region Uppsala och polisen kring barn och ungdomar med missbruksproblem, utökning av Uppsala ungdomsjours arbete mot barn i lägre åldrar, och samarbete med Uppsalas föreningsliv för att erbjuda "sportis" och "kulturis" som komplement till fritids.

Vidare finns ett antal målsatta indikatorer för att mäta trivsel i skolan, upplevd trygghet, upplevda möjligheter till fritidsaktiviteter, andel ungdomar som tycker att man kan lita på de flesta människor, ej återaktualiserade barn och ungdomar efter avslutad utredning eller insats i socialtjänsten, samt gymnasieungdomar som aldrig druckit alkohol, använt narkotika eller rökt.

### 3.2.2.2 *Nämndernas styrning och uppföljning*

Vi har gått igenom de granskade nämndernas och kommunstyrelsens verksamhetsplaner och delårsrapport 2 år 2019 för att se hur ambitioner och åtgärder i kommunens policy, handlingsplan samt fullmäktiges mål och budget omsatts i deras styrning och uppföljning.

Som redan konstaterats visade kommunstyrelsens uppföljning av handlingsplanen för trygghet och säkerhet att de åtgärder som uppdragits till nämnder och bolagsstyrelser med enstaka undantag verkställdes 2018 och 2019. Vår genomgång av de granskade nämndernas verksamhetsplaner och delårsrapporter för 2019 visar också att nämnderna i stort har svarat upp emot de mål och uppdrag i kommunens mål och budget som de berörs av kopplat till att motverka våld och annan kriminalitet hos barn och unga. Nedan följer några exempel från nämndernas verksamhetsplaner 2019.

**Kommunstyrelsen** har i sin verksamhetsplan för 2019 implementerat flera åtgärder från handlingsplanen för trygghet och säkerhet, bland annat för att intensifiera arbetet för ett tryggare och säkrare Gottsunda/Valsåtra parallellt med den fysiska stadsutvecklingen. Det har också omfattat utveckling av underlag med sociala aspekter som trygghet och säkerhet i fysisk planering.

Kommunstyrelsen skriver i delårsrapport per augusti 2019 bland annat att det förebyggande arbetet har stärkts genom satsningar på socialarbetare i skolan, utökade hembesök för nyblivna föräldrar, fler fritidsaktiviteter i anslutning till skoltid och etablering av ett utbildning- och jobbcenter i Gottsunda. Erfarenheter och resultat ska ligga till

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

grund för att ta fram en modell för hur det strategiska områdesarbetet ska utvecklas för att motverka segregation. 2019 har områdesarbetet även haft särskilt fokus på Gränby.

Kommunstyrelsen har också initierat ett arbete för att utveckla analyser som grund för prioritering av insatser för bland annat ökad trygghet och säkerhet. Analyserna kombinerar socioekonomiska förutsättningar med trygghetsverktyg och kan även kombineras med stadsrumsanalyser. Ambitionen är att fördjupa kunskapen om relationen mellan fysiska och socioekonomiska förutsättningar, samt trygghetshämmande utfall.

**Socialnämnden** har också omsatt de åtgärder som den är huvudansvarig för enligt handlingsplanen för trygghet och säkerhet. Av nämndens delårsrapport per augusti 2019 framgår bland annat att arbetet utifrån handlingsplan Gottsunda fortsätter enligt plan. Nämnden sökte inom ramen för handlingsplanen även medel för motsvarande arbete i Gränby, men fick då avslag.

Socialnämnden har utöver styrningen i sin verksamhetsplan i februari 2020 lämnat ett särskilt uppdrag till socialförvaltningen. Till följd av den senaste tidens utveckling, där personrån mellan barn och ungdomar ökar och den drogrelaterade brottsligheten och gängkriminaliteten allt mer påverkar människors vardag, har socialnämnden gett förvaltningen i uppdrag att ta fram förslag för ny inriktning för arbetet med att förebygga social oro och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar. Förvaltningen skulle i mars ha genomfört en hearing tillsammans med verksamhetsrepresentanter för att i maj återkomma med förslag till nämnden, vilket dock har fått skjutas upp med anledning av Covid-19. Ambitionen är att förvaltningens myndighetsövande verksamhet i större utsträckning ska arbeta ute på fältet för att snabbare kunna agera när behov av insatser uppstår. Förvaltningens myndighetsövande verksamhet ska även utveckla samverkan med polisen och se över möjligheterna att samlokalisera delar av verksamheten med polisens brottsutredare. Förvaltningen ska även utveckla samverkan med utbildningsförvaltningen och kulturförvaltningen samt andra samverkanspartners vid behov.

### 3.2.2.3 *Upplevelse av kommunens styrning och uppföljning*

Intervjuerna visar att kommunens styrning inom området upplevs som tydlig, både i form av styrdokument och andra styrsignaler såsom att kommunledningen, såväl politiker som förvaltningsledningar, tillsammans med polisen i februari samlades till "trygghets- och säkerhetsdagar" för fortsatt utveckling av samverkan. Vidare upplevs styrningen ha en bra grundstruktur där ansvar och roller är tydliga genom att handlingsplaner och aktiviteter är kopplade till olika identifierade utförare och arbetsgrupper. Samtidigt lyfts vikten av att handlingsplaner å ena sidan och kommunens mål och budget inte får utgöra parallella spår, utan att olika projekt och aktiviteter ska in i ordinarie styrning. En annan synpunkt är att olika styrdokument och insatser i högre grad bör bygga på kunskap och delaktighet från medarbetare som arbetar inom berörda verksamheter. Ett exempel är att förskolan inte varit delaktiga i framtagandet av "trygghetsplanen" för Gränby och Kvarngärdet.

Ett annat slags, konkret exempel på styrning rör orosanmälningar. Den enkätundersökning som vi genomfört omfattande medarbetare i stadsdelen Gränby tyder på en god efterlevnad när det gäller orosanmälningar. Av de totalt 99 svarande i enkäten uppgav:

- 89 personer att det finns fungerande rutiner för att göra orosanmälan i den egna verksamheten.

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

- 82 personer att medarbetarna inom den egna verksamheten har tillräcklig kunskap om vad orosanmälan innebär och hur man gör en sådan.
- 84 personer att medarbetarna inom den egna verksamheten alltid gör orosanmälan vid misstanke om att ett barn far illa och/eller riskerar att hamna i kriminalitet

Flera framförde dock att rutinerna på den egna arbetsplatsen kan förbättras och att orosanmälan skulle behöva göras oftare, vilket dessa citat illustrerar:

- *Rutinen finns och flertalet medarbetare vet hur man gör, men vad den innebär kan det saknas kunskap om. Och alla är inte trygga med att göra en.*

- *Det gör vi. Tyvärr blir många vårdnadshavare mycket upprörda över dessa anmälningar och det försvårar arbetet framåt med eleven på skolan.*

- *Om ett barn far illa litar jag på att medarbetarna gör en orosanmälan, men när det gäller redan kriminella ungdomar känner många en otrygghet att göra en.*

- *Jag kan endast svara för mig själv och jag gör alltid det. Men jag vet att många drar sig för att göra det.*

- *Tror att det finns ett mörkertal, vi borde kanske göra fler anmälningar men ibland kan det vara svårt att se när vi är så nära föräldrar och barn.*

Enligt intervjuerna är det ofta rektor eller förskolechef som formellt gör orosanmälan, men vårdnadshavarna förstår ju vem av medarbetarna som står bakom. I intervjuerna framkom bilden att det blir allt vanligare att personal hotas, särskilt när de gör en anmälan. Personal har också hängts ut i sociala medier. Andelen som i kommunens medarbetarenkät uppger att de utsatts för hot är låg, vilket enligt intervjuerna dock sannolikt kommer att ändras. Mot denna bakgrund är det viktigt att utforma rutiner och former för stöd till medarbetare så att de vågar ta sitt ansvar fullt ut.

### 3.2.3 Kommentar

Styrningen av Uppsala kommuns förebyggande och främjande arbete för att motverka kriminalitet och våld bland barn och unga ingår såväl i långsiktiga kommunövergripande styrdokument och överenskommelser, ettåriga mål och uppdrag på nämndnivå, som konkret vägledning för kommunens verksamheter inom särskilda områden såsom orosanmälningar. Inriktningen i styrningen ligger dels på förebyggande och främjande insatser på både lång och kort sikt, dels på samverkan såväl inom kommunen som med andra aktörer, vilket ligger väl i linje med lagstiftningen och det aktuella kunskapsläget. Granskningen visar också att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna i huvudsak omsatt fullmäktiges och handlingsplanens uppdrag i sina verksamhetsplaner. Vidare finns exempel på kompletterande nämndstyrning som reaktion på en situation som förvärrats under innevarande år. Efterlevnaden i verksamheten förefaller också vara hög när det gäller orosanmälningar, samtidigt som granskningen visar på både en förbättringspotential och orosmoment som behöver mötas i det fortsatta arbetet.

Mot denna bakgrund bedömer vi styrningen som i huvudsak ändamålsenlig, medan det finns behov av att utveckla uppföljningen av arbetet. Bland annat saknas en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga och främja våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Vi rekommenderar därför att de indikatorer som kommunstyrelsen ska utveckla år 2019-2020 inkluderar mått för en sådan årlig uppföljning. Den bör så långt möjligt vara uppdelad på kön och kommunens olika stadsdelar.

### **3.3 Ansvarsfördelning, forum och former för samverkan i det brottsförebyggande arbetet**

I Uppsala finns en rad olika fora och former för samverkan både inom kommunen och med externa aktörer. Nedan beskrivs först kommunens interna ansvarsfördelning och sedan de fora och samverkansformer som är mest centrala i arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

#### **3.3.1 Ansvarsfördelning inom kommunen**

Flera nämnder har tydliga roller i kommunens brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete.

Kommunstyrelsen leder planering och utveckling, följer upp och analyserar inom strategiskt viktiga områden såsom social hållbarhet. Kommunstyrelsen ansvarar bland annat för det trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbetet.

Socialnämnden ansvarar för individ- och familjeomsorg i alla åldrar, men inte ekonomiskt bistånd. Ansvaret omfattar bland annat stöd till barn, ungdomar och deras föräldrar, mottagande av ensamkommande barn och förebyggande ANDT-arbete. Socialförvaltningens avdelning för "barn och ungdom myndighet" ansvarar för arbetet med barn och unga i åldrarna 0-20 år och deras föräldrar. Avdelningen tar emot anmälningar om barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa samt beslutar om och följer upp öppenvårdsinsatser och placeringar utanför det egna hemmet (så kallad myndighetsutövning). Socialförvaltningens ungdomsjour ansvarar för förebyggande insatser för unga, att fånga upp ungdomar i riskzon samt stödjande insatser (framför allt så kallade råd- och stödinnsatser). I ungdomsjourens uppdrag ingår till exempel samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF), områdesarbete och att verkställa öppenvårdsinsatsen sociala insatsgrupper (SIG). Därutöver arbetar familjeenheter med att stötta föräldrar i föräldraskap.

Utbildningsnämnden har ett samlat ansvar för all pedagogisk verksamhet från förskola till och med gymnasieskola. Nämnden har därmed ansvar för att alla barn och ungdomar boende i kommunen har tillgång till förskola och skola i kommunens egna verksamheter eller i fristående förskola/skola.

Idrotts- och fritidsnämnden ansvarar bland annat för planering och utveckling av barn- och ungdomsidrott liksom bredd- och elitidrott samt fritidsverksamhet. Samverkan sker med föreningar och andra aktörer inom nämndens ansvarsområde kopplat till riktlinjer och mål för föreningsstöd.

Kulturnämnden ansvarar för kultur- och fritidsverksamhet. Nämnden stödjer bland annat ungdomars egna initiativ och ansvarar för fritidsgårdar, öppen fritidsverksamhet, övrig fritidsverksamhet för barn och unga, kultur- och musikskola samt bibliotek.

#### **3.3.2 Fora och former för samverkan**

##### **3.3.2.1 Brottsförebyggande rådet**

Det brottsförebyggande rådet i Uppsala arbetar för att motverka och minska riskerna för att unga hamnar i kriminalitet. Från kommunen ingår representanter från kommun-

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

styrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden, kommunledningskontoret, socialförvaltningen, grundskolan, gymnasieskolan, vård- och omsorgsförvaltningen, samt kulturförvaltningen. Vidare ingår Polismyndigheten i Uppsala Lokalpolisområde, Åklagarmyndigheten i Uppsala, Friskolnätverken grund- och gymnasieskolan, Upsala Handelsförening, samt brandförsvaret.

Arbetet omfattar enligt BRÅ:s föreskrift följande uppgifter:

- att kontinuerligt bevaka förhållanden bland barn och ungdomar i kommunen som kan utgöra risker för social oro, kriminalitet och droger och söka gemensamma lösningar på dessa problem

- att bevaka den sociala utvecklingen inom skolområdet såsom tecken på social oro, mobbning, droger och kriminalitet. I uppgiften ingår att med utgångspunkt från vetenskap och beprövad erfarenhet, söka gemensamma sätt att förebygga och åtgärda denna typ av problem i skolan

- att bevaka utvecklingen i socialt utsatta geografiska områden i kommunen som kan utgöra risker för att sociala problem, droganvändning och kriminalitet utvecklas

- trygghetssamverkan med polisen

- bevakning av den sociala utvecklingen inom skolområdet för tidig upptäckt av social oro, mobbning, droger och kriminalitet

- bevakning av sociala förhållanden bland barn och ungdomar i kommunen som kan utgöra risker för social oro, kriminalitet och droger.

Inom ramen för detta ingår SSPF-samverkan, som beskrivs närmare nedan.

### SSPF-samordning

Syftet med SSPF-samordningen är att tidigt identifiera beteenden eller situationer där ungdomar befinner sig i risk för exempelvis kriminalitet. Det bygger på gemensamt förändringsarbete och tidiga förebyggande insatser såväl i skol- som fritidsmiljö och andra ungdomsmiljöer. Ett exempel är lokala nattvandringsgrupper där socialarbetare i ungdomsjouren i nära samarbete med frivilligorganisationer som Röda korset, polisen och dess volontärer rör sig ute i olika delar av kommunen.

Det finns fem SSPF-grupper med ansvar för olika skolor: Norr, Väster, Söder och City samt Junior i Gottsunda/Valsätra. Den senare är inriktad på barn före högstadiet. Grupperna träffas varannan vecka för att dela lägesbild och lyfta olika frågeställningar/ problem. I granskningen har det framkommit önskemål om att även andra verksamheter inom kulturförvaltningen bör ingå i SSPF: *Idag inkluderas bara fritid i SSPF. Kulturcentrum och bibliotek arbetar också med barn och ungdomar. Vi behöver också ha information om vilka ungdomar som är i riskzonen och veta vilka satsningar vi bör göra för att förebygga och möta ungdomar på bästa sätt.*

Inom SSPF finns också det så kallade *Nödstopp*, som SSPF tar initiativ till när det finns behov av att identifiera och kartlägga oro kring en grupp elever. Syftet är att samla berörda professioner för att tillsammans med barnens vårdnadshavare ur olika perspektiv beskriva situationer eller beteenden som väcker oro. Ett viktigt mål är att uppmärksamma vårdnadshavare på barnens beteende och tydliggöra deras ansvar för det. Forumet ska även fungera som nätverk för vårdnadshavare i liknande situationer och ge dem information om stöd och hjälp.

SSPF behandlar även individärenden. För att kunna samverka krävs dock att vårdnadshavaren och/eller den unge (beroende på ålder) ger sitt samtycke till att dela information som i grunden bedöms vara av sekretesskaraktär. Inom ramen för SSPF har

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

därför en rutin tagits fram där skolan uppmanas att inhämta samtycke från vårdnadshavare, skolpersonal och i vissa fall eleven. Om samtycke ges, kan en dialog föras med socialsekreterare för att säkerställa att SSPF-individen går i linje med överenskommen planering. Efter kontakt med vårdnadshavare och socialsekreterare kallas familj, skola, socialtjänst, polis och fritid till ett gemensamt möte. Vid detta möte görs en samlad kartläggning utifrån en särskild riskbedömningsmodell, som används för barn- och ungdomsutredningar runt om i landet. Modellen utgår ifrån ett lösningsorienterat perspektiv där samarbetet mellan socialsekreterare och familj är centralt.

2019 var kommunens ungdomsjour sammankallande och mötesledare i 26 individärenden och 24 nödstopp/föräldrarådslag. Nödstopp har under 2019 avsett cirka 130 unga, där ungdomsjouren uppskattar att 60 procent var pojkar och 40 procent flickor.

### 3.3.2.2 **Områdesarbetet**

En förutsättning för samverkan i det förebyggande arbetet är områdesarbete. Det innebär att kommunen samverkar lokalt med andra aktörer i de olika bostadsområdena. Arbetet kan därmed anpassas efter och skiljer sig åt beroende på områdenas karaktär. Exempel i city är insatser med Röda Korset, medvandrarare från ett Emmausprojekt med fokus på ensamkommande, samverkan med handlare kring oro i ungdomsmiljöer samt med Stockholms Ungdomsjour kring avvikna ungdomar.

Områdesgrupper finns i Eriksberg, Gottsunda, Gränby, Sala backe, Stenhagen, Storsvreta, Sävja och Tuna backar. I grupperna ingår olika lokala aktörer, där arbetet drivs av Uppsala ungdomsjour som bland annat tar fram lägesbilder för att tidigt identifiera tendenser, problembilder och behov av åtgärder, samt samordnar sociala insatser.

För Gottsunda/Valsätra finns en särskild handlingsplan som grund för områdesarbetet. Den har fokus på att alla som bor eller vistas i området ska känna trivsel och trygghet, alla områdets barn ska gå ut grundskolan med godkända betyg, vuxna ska hitta vägar till utbildning och arbete, samt att alla som bor och arbetar i området på olika sätt ska vara delaktiga i sin egen och områdets utveckling. Detta slags långsiktiga arbete utifrån ett helhetsperspektiv efterlyses i flera av de genomförda intervjuerna också för Gränby.

Utöver områdesgrupperna finns annat samarbete och insatser på områdesnivå, såsom Citysamverkansgruppen, stationsrådet, medborgardialoger och trygghetsvandringar i flera områden, grannsamverkansmöten i bostadsområden och på polishuset.

Av intervjuerna framgår att områdesarbetet upplevs fungera väl. Dock framkommer synpunkter att arbetet skulle kunna vinna på att också förskolan deltar, till exempel genom att ingå i områdesgruppen och bjudas in till trygghetsvandringar. Till exempel nämns att både barn och vårdnadshavare i förskolan kan vara berörda av situationer som uppstår, såsom i Gränby i slutet av 2019. Kommunen stödjer redan i dag lokala initiativ genom föreningsbidrag till flera föreningar som deltar i områdesgruppsarbetet. En synpunkt är dock att det skulle vara värdefullt att från områdesgruppen kunna stödja andra slags lokala initiativ med mindre summor pengar, exempelvis till fika för en invånarträff, ballonger till en familjedag och liknande. Ett förslag var att avsätta en budget om 50 000 kronor per år för respektive områdesgrupp att disponera för detta ändamål.

### 3.3.3 Kommentarer

Uppsala kommun har flera olika fora och former för samverkan på olika nivåer både inom kommunen och med externa aktörer. Vår bedömning är att den övergripande ansvarsfördelningen och organiseringen av det främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och kriminalitet bland barn och unga ligger väl i linje med lagstiftning och rekommenderade arbetssätt. Vi välkomnar också det slags långsiktiga arbete utifrån ett helhetsperspektiv som handlingsplanen för Gottsunda/Valsätra liksom den föreslagna "trygghetsplanen" för Gränby/Kvarngärdet syftar till: att inte bara agera på symptom utan skapa ett systematiskt förebyggande arbete som bygger på att uppnå social hållbarhet i området.

Samtidigt har det i granskningen framkommit konkreta förslag på vidareutveckling av arbetet i närtid. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen ser över möjligheten att inkludera förskolan i områdesgrupperna samt att utöver befintliga föreningsbidrag avsätta medel till områdesgrupperna för att kunna stödja lokala initiativ.

## 3.4 Samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter

Som grund för att bedöma om det också i praktiken finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter, har vi genomfört en enkätundersökning riktad till medarbetare i olika lokala verksamheter, samt intervjuer med förtroendevalda och ledningspersoner inom berörda förvaltningar. Enkätens svarsfrekvens var knappt 40 procent, vilket innebär att svaren ska tolkas med försiktighet. Vi bedömer dock att svaren tillsammans med intervjuerna ger en tillräcklig grund för bedömning.

Medarbetarna som deltagit i enkäten jobbar i Gränby, en centralt belägen stadsdel i Uppsalas norra delar med drygt 5 000 invånare. Stadsdelen räknas inte som särskilt utsatt men har de senaste åren drabbats av våld och annan brottslighet kopplat till gängkriminalitet. Av den trygghetsundersökning som kommunen genomförde 2017-2018 framgår att boende i Gränby i större utsträckning än i flertalet andra områden:

- Är oroliga att bli utsatta för brott
- Hade blivit utsatta för brott, framförallt egendomsbrott, det senaste året
- Har lägre förtroende för kommunen, polisen och brandkåren än Uppsala tätort.
- i större utsträckning än Uppsala tätort låtit bli att gå ut på kvällen/natten, samt tagit annan väg för att undvika obehagliga platser och personer på grund av oro för att utsättas för brott.

I intervjuerna framkommer också en oro över hur segregationen påverkar Gränby, till exempel över elevsammansättningen med en stor andel nyanlända elever och stor elevrörlighet i skolan.

### 3.4.1 Medarbetares upplevelse av att kunna bidra främjande och förebyggande

Som inledning till detta avsnitt redovisas svaren på ett antal enkätfrågor som rör medarbetarnas upplevelser av att kunna bidra till det främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland unga.



## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

Av de 99 medarbetare i Gränby som deltog i undersökningen uppgav 65 att de har goda förutsättningar att långsiktigt bidra till att barn och unga inte hamnar i kriminalitet. Det innebär samtidigt att en tredjedel av de svarande inte upplever att de har det, vilket speglas i följande citat: *Vi har ganska många elever som har struliga hemförhållanden och som vi skulle behöva kompensera mycket mer för på skoltid än vad vi hinner. En annan skriver: Vi har ingen direkt kontakt med varken polis eller socialtjänst för att kunna arbeta förebyggande. Mycket hamnar på högstadiet, det är som att vi glöms bort för att vi har yngre elever. Problemet är att det redan börjar där. Vi gör så gott vi kan, men vi skulle behöva samarbeta med fler aktörer för att kunna arbeta förebyggande och främjande.*

Av deltagarna i enkäten uppgav knappt sju av tio svarande att de har goda förutsättningar att utifrån sitt uppdrag identifiera enskilda barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet. Det innebär samtidigt att drygt tre av tio svarande inte upplever det. Flera lyfte i kommentarerna behov av ökad kunskap, till exempel: *Jag tror att det på varje arbetsplats krävs en person som är ombud för just dessa frågor och är lite mer insatt än de andra och har som roll att informera etc.*

Vidare uppgav cirka sex av tio svarande att de har goda förutsättningar att utifrån sitt uppdrag stödja enskilda barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet. Det innebär samtidigt att fyra av tio svarande inte upplever att de har det. En medarbetare i skolan menade att: *Detta är väldigt svårt då jag inte tror arbetsplatser är tillräckligt informerade eller utrustade för att hantera sådana frågor och situationer. Därför blir det ofta att en del backar i fråga om liknande omständigheter. Det kan handla om rädsla och att man är obekant med liknande saker. En svarande från socialtjänsten uttryckte följande: Roller skulle kunna tydliggöras eller underlättas. Alltid en svår balansgång att hantera zonen mellan frivillighet och socialtjänstens tvångsåtgärder samt att bygga upp förtroende och trygghet hos föräldrar. En utmaning kanske är att nå föräldrar som är rädda för myndigheter. En annan utmaning är att stötta barn och unga som är i behov av skydd när förutsättningarna för skyddet saknas utifrån att lagar och uppdrag ser ut som det gör i dagsläget i relation till en pågående eskalerande situation. Ofta finns stora behov av stöd inom familjesystem och det är dessa som vi skulle behöva kunna hjälpa och stötta mer - för att kunna hjälpa och stötta enskilda barn och unga. Slutligen uttryckte en medarbetare inom förskolan: Mycket stigma och en del missuppfattningar, svårt att utelämnas sig själv och stå emot hot och liknande, eller rädsla för att familjerna bara byter förskola.*

### 3.4.2 Upplevelse av samverkan och samordning inom kommunen

I intervjuerna med tjänstepersoner i kommunen beskrivs den interna samverkan och samordningen som god, samtidigt som vissa förbättringsområden varit återkommande.

Överlag beskrivs samarbetet och samverkan fungera väl i akuta situationer. Ett exempel är en skola där det uppstod ett läge med mycket våld, vilket skapade otrygghet både bland elever och personal. Efter att skolan signalerat fick den snabbt stöd och hela kommunen gick upp i stabsläge. En rad insatser genomfördes från utökat stöd av ungdomsjouren till översyn av skolgården och individuella insatser för några elever, vilket ledde till att situationen stabiliserades.

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

Ett annat exempel är att kommunledningskontoret kontinuerligt följer utvecklingen inom kommunens verksamheter genom det gemensamma systemet för arbetsmiljörapportering. Om till exempel en fritidsgård rapporterat 2-3 incidenter, kontaktar den centrala säkerhetsfunktionen dem för att erbjuda stöd.

Intervjuerna vittnar också om ett starkt operativt arbete i fält med både systematik och driv kopplat till Ungdomsjouren och SSPF. Överlag upplevs samarbetet med Ungdomsjouren som gott. Det handlar både om att de snabbt är på plats när något händer till exempel på en skola och om mer systematiskt stöd till exempel genom en lägesrapport till nyckelfunktioner i de berörda förvaltningarna varje vecka.

Samtidigt finns behov av att utveckla samarbetet mellan olika verksamheter i vardagen. Ett önskemål är att utveckla en "mellanstrategisk samverkan" på avdelningschefsnivå som kan bidra till ökad samsyn och samordning till exempel mellan socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Vidare understryker flera intervjuade behovet av övergripande samordning på områdesnivå för att överbrygga "stuprör". De menar att det krävs en särskilt utsedd funktion med specifikt ansvar för att samordna och leda samverkan internt och externt: *När en fråga går på tvären och berör flera nämnder, behövs kompletterande strukturer. Det krävs geografisk samordning som överbryggar stuprören i arbetet och någon måste ha den specifika samordnande uppgiften. Att inom ramen för handlingsplanen för Gottsunda/Valsätra kraftsamla för att förbättra samordningen har gett gott resultat. Nu gör vi motsvarande i Gränby.*

En konkret fråga där stuprörproblematiken ställs på sin spets är sekretessen i ärenden som rör barn och unga. Nästan alla intervjuade har tagit upp det som ett hinder för samverkan. Inom kommunen är ansvaret för barn och unga i riskzonen fördelat på fyra olika nämnder och utöver det tillkommer samverkan främst med polisen. Inte minst har socialtjänstens sekretess beskrivits som försvårande för samverkan både inom förvaltningen och i relation till övriga förvaltningar. Samtyckesblanketten inom SSPF hålls fram som ett gott exempel på samarbete för att *kunna komma vidare i stödet till barn och unga*. Samtidigt upplevs sekretessen som problem i andra sammanhang.

Det gäller bland annat vid orosanmälan där verksamheter utanför socialförvaltningen upplever att sekretessen försvårar ett faktiskt samarbete kring barn. *Det som verkar tämligen omöjligt enligt lagstiftningen är informationsöverföringen, framför allt i relation till soc. Vårt enda verktyg är orosanmälan, men det blir ingen samverkan av det: vi orosänmäler bara*. Samtidigt tar flera intervjuade upp bristande kommunikation och samverkan mellan socialförvaltningens olika delar, främst myndighetsfunktionen och ungdomsjouren. *Det har blivit tydligt att olika delar av soc inte kommunicerar med varandra, samtidigt som skolan tror att de kommunicerar med soc, medan det i själva verket bara är med Ungdomsjouren*. Vidare behöver arbetsordningarna ses över inom förvaltningen: *Det krävs en tydligare arbetsordning för hur ärenden initieras och för att undvika att ha två spår som inte håller ihop*. Det finns även exempel på bristande intern samverkan inom andra förvaltningar vilket detta citat illustrerar. *Kan vara nog knöligt med samarbete med skolan, både kommunala och fristående, utifrån sekretesslagstiftningen, till exempel vid överlämningarna från förskolan*.

En annan fråga som tagits upp av flera intervjuade är att socialförvaltningens myndighetsuppdrag är inriktat på individer, vilket försvårar när det handlar om gängkriminalitet. Det upplevs både som svårt när orosanmälan ska göras eftersom *ingången inte är helt tydlig*, och att det saknas helhetsbild i handläggningen: *Den ena handläggaren vet inte*

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

*om att det gjorts ytterligare anmälningar inom samma ungdomsgäng eller familj eftersom sekretessen kommer i vägen. Vi kan se fyra barn, men myndighet ser bara ett och ett och ett.*

Flera uttrycker också en frustration över att insatser dröjer, samtidigt som de beskriver en utveckling som *ibland går extremt fort, från det kriminella insteget till hot och våld som gör att den unge måste utföra saker för gänget. Det handlar om max några veckor, men ofta mindre än så.* De intervjuade ser behov av att se över lagstiftningen för att möjliggöra insatser för unga under 15 år som ligger mellan tvingande insatser enligt lagen om vård av unga (LVU) och insatser på frivillig basis. *Vi vet ofta vilka individer som det handlar om men vi tittar på, skolan tittar på, soc tittar på och polisen tittar på. Eftersom insatserna bygger på frivillighet, så händer inget och händer inget och sedan något hemskt, men då har det redan hänt.*

Samtidigt understryker flera att det handlar om svåra avvägningar. *Brottslighet som börjar väldigt tidigt – är det grund för ett tvångsomhändertagande eller inte? Det är en gråzon, kanske finns föräldrar som stöttar och kämpar och då finns inte skäl att orosmäla på samma sätt. Det är en svår balansgång.*

En annan fråga som togs upp i intervjuerna är önskemål om att så långt möjligt säkra att berörda förvaltningar har en organisation som matchar varandra. Till exempel har skolan en geografisk indelning medan socialförvaltningen inte har det. Flera intervjuade har dock beskrivit socialtjänstens närvaro lokalt, vilket på senare år prövats i Gottsunda, som en framgångsfaktor. På så sätt har relationer etablerats mellan olika professioner och med målgruppen barn och unga. Några intervjuade tar även upp behovet av att ha mer strategiska möten där exempelvis rektorer från grundskolan, men också förskolan, träffar socialtjänsten för att prata om läget i området, utöver samverkan kring individuella insatser.

Det nya uppdrag som socialnämnden gett socialförvaltningen "att ta fram förslag på ny inriktning för arbetet med att förebygga social oro och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar", framhålls av flera intervjuade som en möjlighet att komma till rätta med de utvecklingsbehov som tas upp ovan.

### **3.4.2.1 Upplevelsen av samverkan och samordning i Gränby**

Av de medarbetare från Gränby som deltagit i enkätundersökningen uppger flest svarande att deras verksamhet har en god samverkan när det gäller främjande och förebyggande arbete för att minska våld och kriminalitet hos barn och unga med socialförvaltningen, grundskolan, förskolan och fritidsgården. Samtidigt har enkätdelta-garna haft möjlighet att kommentera sina svar och flera menar att deras verksamheter inte har någon samverkan med andra verksamheter i kommunen.

Av de medarbetare från förskolor i Gränby som besvarat enkäten uppger drygt hälften att samverkan när det gäller främjande arbete och förebyggande arbete fungerar väl inom förskolan och knappt hälften uppger motsvarande med socialförvaltningen. Dock kommenterar flera svarande att de inte upplever att det finns någon samverkan.

Av de 31 medarbetare som besvarat enkäten från grundskolan uppger drygt hälften att de i sin verksamhet har en god samverkan inom grundskolan och en tredjedel att de har det med fritidsgården. Det innebär att en stor andel svarande inte upplever att de har ett tillräckligt samarbete: *Ett närmre samarbete med mellanstadiet (där eleverna*

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

*kommer ifrån) skulle behövas, även med fritidsgården, biblioteket, idrottsföreningar, ungdomsjouren skulle vara önskvärt.*

Av samtliga 99 svarande upplever 66 medarbetare att det finns en väl fungerande samverkan med socialtjänsten när det gäller barn och unga som riskerar att fara illa. Det innebär samtidigt att en tredjedel inte upplever att denna samverkan fungerar väl.

Bland de 51 svarande från förskolan uppger dock 41 att det finns en väl fungerande samverkan med socialtjänsten när det gäller barn och unga som riskerar att fara illa. Några svarande från förskolan har kommenterat sina svar och bland annat uppger samverkan *tyvärr inte så god som man vill, fortfarande finns folk som tvekar att kontakta både pga långa handläggningstider, stigma, oro för att tappa kontakten med vårdnadshavarna och därmed förvärra*. I kommentarerna från medarbetarna i enkätundersökningen återkommer att de önskar:

- Tidigare insatser, där förskolan i större utsträckning involveras i det förebyggande och främjande arbetet: *Förskolan är rätt plats för främjande och förebyggande arbete men vi behöver rätt kunskap, förutsättningar och resurser.*
- Bättre samverkan mellan kommunala och externa aktörer samt vårdnadshavare. I det ingår bättre insyn i varandras arbete för att få en helhetsbild och översikt av vilka insatser som är nödvändiga: *Så krävs det ett arbete som går hand i hand. Det hjälper inte att grundskolan arbetar väldigt aktivt och rutinerat med dessa frågor medan tex mellanstadiet eller högstadiet eller förskolan inte gör det. Då blir det ett stort hål längs vägen då arbetet inte ger ett positivt utfall. Vi som arbetar med barn har ett stort samhällsansvar att tillsammans sätta grund för ett bra och lyckat arbete kring just kriminalitet. Men arbetet kräver att alla går hand i hand (kommun, skolor, polis, socialen, föreningar etc) för att skapa den säkra och goda miljön för barn.*

### 3.4.3 Kommentar

Som tidigare konstaterats har kommunen en rad fora och former för såväl intern som extern samverkan i arbetet för att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Den enkätundersökning och de intervjuer som genomförts visar också att samverkan i stora stycken fungerar väl. Samtidigt finns utmaningar och utvecklingsområden bland annat kopplat till sekretessfrågan och socialförvaltningens arbete främst inom dess myndighetsarbete. Det kommer dock att adresseras i det uppdrag som socialnämnden lämnat till förvaltningen för återrapporering i maj. Då enkäten tyder på att en relativt stor andel medarbetare i berörda verksamheter i Gränby inte upplever att de har tillräckliga förutsättningar för att bidra till att barn och unga inte hamnar i kriminalitet, finns också behov av att säkerställa att deras kunskaper och engagemang tas till vara i utvecklingen av det fortsatta arbetet. Det gäller inte minst förskolan. Mot denna bakgrund bedömer vi att det i huvudsak finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter, samtidigt som vi rekommenderar att de brister som framkommit i granskningen beaktas i socialförvaltningens genomförande av det nya uppdraget från nämnden. Vidare är det viktigt att säkerställa att medarbetarnas kunskap och engagemang tas tillvara till exempel vid framtagande och genomförande av styrdokument såsom den kommande trygghetsplanen i Gränby.

## 3.5 Samverkan och samordning med externa aktörer

Den enkätundersökning och de intervjuer som genomförts har också legat till grund för att bedöma om kommunens samverkan och samordning med externa aktörer är ändamålsenlig.

### 3.5.1 Upplevelsen av samverkan och samordning med externa aktörer

Flera av de iakttagelser som framkommit kring den interna samordningen i kommunen, kommer också till uttryck i intervjuerna med externa aktörer. Bland annat finns en upplevelse av att kommunen bedriver olika projekt som inte alltid hänger ihop: *Det skulle krävas mer samordning. Man gör saker från olika håll utan att de är synkade.* I intervjuerna framkommer också synpunkten att verkställigheten i det förebyggande arbetet skulle vinna på ett tydligare uppdrag för ledande kommunala tjänstepersoner i det lokala BRÅ, i relation till de politiker som ingår.

En återkommande synpunkt är att sekretessen ställer till med problem, särskilt för socialtjänsten som riskerar att bara fånga upp individer och missa konstellationer av individer som ingår i samma gäng. Kommunen bör därför försöka underlätta att se gängkonstellationer genom att hitta fler vägar för att överbrygga sekretessen. Det gäller också förståelsen av vad som är barnets bästa, där det finns en bild av att kommunen arbetar i olika öar och *från varsin horisont* så att ingen ser helheten. Vidare finns också hos externa aktörer en frustration över att inte tillräckliga insatser sätts in när en ung person kommer in i kriminalitet: *Vi reagerar på hur lång tid det tar från det att en ungdom aktualiseras och hur långt man hinner i sin kriminella karriär innan det blir stopp. Vad krävs mer än att vi ser och kan belägga att en individ som är 14 år är kriminell? Det är oroväckande. Tröskeln får inte bli högre. Därför är dessa unga killar så attraktiva hos de kriminella – eftersom myndigheterna inte kommer åt dem.*

#### 3.5.1.1 Samverkan med polisen

Överlag beskrivs samverkan mellan kommunen och polisen som positiv: *ett nära och gott samarbete.* Bland annat finns en upplevelse i kommunen om en tillgänglighet och en önskan att från polisens sida skapa så goda förutsättningar som möjligt. Dock ger flera intervjuade uttryck för önskan att polisen i större utsträckning skulle närvara när det inte är akut för att motverka den rädsla och avoghet mot blåljuspersonal som de upplever bland barn och elever: *Vi har tidigare efterfrågat ett samarbete med polisen (i syfte att skapa goda relationer då vi uppfattar det som våra unga barn "ärver" negativa tankar och åsikter om polisen från sina äldre syskon), men de hade inte möjlighet att besöka vår förskola. Vi tror att det skulle gynna relationen polis-ungdom att bygga förtroendet redan i tidig ålder.* Det förekommer också önskemål om kvarterspoliser som långsiktigt kan bygga relationer med både barn, ungdomar och vuxna i ett område.

Polisen i Uppsala har sedan årsskiftet en ny rutin där all personal i linjetjänst under varje arbetspass i 20 minuter ska *göra ett stopp på en skola, kliva ur bilen och prata med elever och vuxna. På längre sikt bygger det relationer.* I övrigt ser polisen att dess möjlighet att svara upp emot dessa förväntningar är begränsade. Det gäller också i relation till socialtjänsten där polisen upplever att socialtjänsten kräver allt mer underlag från dem för att agera när barn och unga är i riskzonen: *Polisen har aldrig förut skrivit så många orosanmälningar som förra året, men ändå ropar soc efter mer info.* Detta bekräftas i en intervju med socialtjänsten: *Vi ser att socialtjänstens sekretess är högre än*

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

*polisens, så de skulle kunna komma in med mer info till oss. Men, inom soc behöver vi då ta emot den på ett sätt så att polisen upplever att de får mer tillbaka.*

Samtidigt finns väl fungerande samarbeten. 2019 har kommunens socialtjänst samverkat med polisen för att motivera livsstilskriminella till en livsstilsförändring, inom Sociala insatsgrupper (SIG). I höstas fokuserade SIG på unga i åldern 15-23 år. Syftet är att utveckla samverkan mellan berörda aktörer kring individen, stärka positiva nätverk, underlätta avhopp och stoppa rekrytering. Ett annat exempel är Projekt Tjejgrupp som tillkom på initiativ av en orolig förälder för att skapa relation med en grupp flickor i riskmiljöer med droger och kriminalitet. Vidare samverkar socialtjänsten med polisen kring droger i centrum. Parterna genomför regelbundet kvälls-/nattinsatser, där socialtjänsten närvarar på polisstationer och i yttre tjänst när ungdomar tas in till stationen för bland annat provtagning och bakgrundskontroll.

### 3.5.1.2 Samverkan med civilsamhället

I granskningen har företrädare för Upsala tennisklubb och boxningssektionen vid Uppsala idrottsförening intervjuats. Båda har verksamhet som riktar sig till unga i Gränby.

Upsala Tennisklubb bedriver sedan åtta år integrationsprojektet *Amo Obaida*. Det syftar till att öka tennisintresset och integrera barn och unga från socioekonomiskt svaga områden i Uppsala. Verksamheten riktar sig till främst barn och unga i Gränby, Sävja, Stenhagen och Gottsunda. Projektledaren för Amo Obaida ingår bland annat i Gränby områdesgrupp.

Upsala IF:s boxningsverksamhet har sedan 1997 arbetat med konceptet "Boxning med socialt ansvar". Målet är att verka som en positiv social kraft och förmedla goda värderingar genom områdesförankrad boxningsverksamhet. Föreningen vill även erbjuda en öppen plats som stärker barn och unga mot utanförskap, kriminalitet, droger och annat socialt destruktivt beteende.

I intervjuerna beskrivs samarbetet och samverkan både av förenings- och kommunföreträdare som gott. Föreningarna upplever fin uppbackning från kommunen såväl ekonomiskt som genom nätverk där olika aktörer kan träffas, liksom kurser i exempelvis jämställdhet och inkludering.

De behov av främjande och förebyggande arbete för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga som inom ramen för granskningen lyfts av företrädare för och medarbetare i kommunen, tas också upp av föreningarna. Det handlar om behov av ett långsiktigt systematiskt strukturellt arbete för att bryta segregationen och skapa socialt hållbara områden, där minskad brottslighet och trygghet är grundläggande. Vidare handlar det om god samverkan mellan alla berörda aktörer i ett område – från polisen till fastighetsägare, lokala föreningar och inte minst föräldrar.

Ett förslag på främjande och förebyggande insats är till exempel att skapa naturliga samlingsplatser i alla områden som är *barn- och barnfamiljsvänliga*. Ett förslag är att fräscha upp och göra kvarterslokaler som idag står tomma tillgängliga. Tillsammans med både det lokala föreningslivet och myndigheter skulle kommunen kunna erbjuda verksamhet som läsläsning, sfi och arbetsmarknadsstöd, men också både organiserade fritidsaktiviteter och exempelvis bordtennisbord som både unga och familjer kan använda. Här framhålls mötesplats Gottsunda som ett gott exempel, där föreningslivet under sommaren erbjuder aktiviteter för barn och unga. Överhuvudtaget betonas vikten

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

av att erbjuda såväl samlingsplatser som faciliteter som fritidsbanker centralt i områdena så att det blir enkelt både att hitta dem och ta sig dit i vardagen. När det gäller samverkan med civilsamhället framhålls också potentialen hos de etniska föreningarna.

### 3.5.1.3 Samverkan med andra aktörer

I granskningen framkommer behov av närmare samverkan också med näringslivet, där framför allt fastighetsägare och handlare ute i områdena lyfts fram. Alla intervjuade tar upp behov av mer samverkan med fastighetsägare i kommunen, såväl på central nivå som i olika stadsdelar.

Samtidigt beskrivs i kommunen att det finns ett gott samarbete både med länsstyrelsen och Region Uppsala. Det senare omfattar även lokala insatser som det samarbete som finns i Gottsunda mellan barnavårdscentralen och socialtjänsten. När det gäller regionen påpekar också förskolan vikten av samarbete kring barn med misstänkt NPF<sup>11</sup>-problematik. Eftersom det inte finns en elevhälsa i förskolan, är de beroende av att regionen utreder och stödjer dessa barn och har därför tagit fram särskild rutin för att säkra kvaliteten i sina underlag till regionen.

### 3.5.1.4 Samverkan med föräldrar

Alla intervjuade och många av de medarbetare som lämnat kommentarer i enkätundersökningen tar upp vikten av bättre samverkan med och mer stöd till föräldrar. En återkommande synpunkt är vikten av att nå ut till föräldrar för att ge dem verktyg och medel för att bygga goda relationer och stödja sina barn. I första hand handlar det om att lägga grunden för en nära dialog i de verksamheter där kommunen möter föräldrar, men även insatser som föräldrautbildningar. Samtidigt finns en utmaning dels i att en lägre andel barn i utsatta områden går i förskolan, dels i att många i dessa områden inte känner till aktiviteter som kommunen och föreningslivet kan erbjuda både barn och vuxna. Det är till exempel inte självklart att nyanlända föräldrar känner till vilka möjligheter som finns i föreningslivet, *som att skicka sin 6-åring på handbollsskola.*

Sammanfattningsvis understryker flera att det ofta tar år att skapa förtroende och relationer med boende i ett område. Ett förslag är att gå via etniska föreningar och tillsammans med dem bjuda in till lokala arrangemang där också tolkar finns med. För att nå fler föräldrar har förskolan i Gränby även provat att ha föräldramöten på dagtid där föräldrarna kan välja mellan tre tillfällen, samtidigt som barnen är med i barngruppen.

Samtidigt är en återkommande fråga att det finns en rädsla för socialtjänsten både hos infödda och utrikes födda föräldrar: *Många föräldrar är förtvivlade och har tappat greppet om sina barn. Bland dem finns många som är nya i Sverige och som är rädda för att socialtjänsten ska ta deras barn om de är för hårda. Samtidigt gäller det också många föräldrar med svensk bakgrund. Många vet inte vad soc gör för att förebygga och vilket stöd man kan få av dem.* Flera tar också upp vikten av att så långt möjligt göra orosanmälan i dialog med föräldrarna.

När det gäller problematiken kring den lägre andelen barn i utsatta områden som går i förskolan, understryks vikten av att nå ut till föräldrar med förskolans förebyggande roll bland annat när det gäller barns språkutveckling och skolframgång. Därför pågår inom

<sup>11</sup> NPF står för neuropsykiatrisk funktionsnedsättning.

2020-04-17

utbildningsförvaltningen en kartläggning av hur det ser ut i olika områden och grupper, samt tänkbara orsaker, liksom uppföljning av barns språkutveckling i olika områden.

### 3.5.2 Upplevelsen av samverkan och samordning i Gränby

Av de 99 medarbetare från Gränby som deltagit i enkätundersökningen upplever en dryg tredjedel att de inom sin verksamhet har god samverkan när det gäller främjande och förebyggande arbete för att minska våld och kriminalitet hos barn och unga med polisen och barnavårdscentralen, samt en knapp tredjedel med idrottsföreningar. Några svarade har också kommenterat att de även har god samverkan med studieförbund och kulturföreningar. Andra har kommenterat att det inte finns någon samverkan med lokala aktörer eller att den inte bedöms vara god.

Av de 31 medarbetare som besvarat enkäten från grundskolan uppger en tredjedel att de inom sin verksamhet har god samverkan med polisen och drygt hälften upplever att de har det med idrottsföreningar.

Av de 51 medarbetare som besvarat enkäten från förskolan uppger 34 att deras verksamhet har god samverkan med barnavårdscentralen. Några medarbetare inom förskolan har kommenterat att det inte finns någon samverkan eller att de inte har information om något sådant.

### 3.5.3 Kommentarer

Landets kommuner utgör tillsammans med polisen kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet som bör bedrivas långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat i samverkan också med civilsamhället och näringslivet. Enkätundersökningen med medarbetare i Gränby tyder på en bristande lokal samverkan i området med en potential för ökat samarbete. Vår bedömning är trots detta att kommunen i huvudsak har en fungerande samverkan och samordning med externa aktörer, men att samarbetet med bland annat fastighetsägare och föräldrar behöver stärkas. För att nå ut till föräldrar, också till dem som bäst behöver det, välkomnar vi kommunens strategi att skala upp "fungerande piloter" såsom det samarbete som utvecklats mellan socialtjänsten och barnavårdscentralen i Gottsunda och införa dessa arbets sätt också i övriga områden. Vidare bör berörda verksamheter i större utsträckning ta tillvara den potential som finns för samarbete med bland annat etniska föreningar i det främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

## 4 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas svaren på revisionsfrågorna.

### **Finns en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?**

I huvudsak. Styrningen av kommunens arbete inom området omfattas såväl i långsiktiga kommunövergripande styrdokument och överenskommelser, ettåriga mål och uppdrag på nämndnivå, som konkret vägledning för kommunens verksamheter inom särskilda områden såsom orosanmälningar. Inriktningen ligger dels på förebyggande och främjande insatser på både lång och kort sikt, dels på samverkan såväl inom kommunen som med andra aktörer, vilket ligger väl i linje med lagstiftningen och det aktuella



**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

kunskapsläget. Granskningen visar också att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna i huvudsak omsatt fullmäktiges och handlingsplanens uppdrag i sina verksamhetsplaner.

Vi bedömer därmed styrningen som ändamålsenlig, men det finns behov av att utveckla uppföljningen. Bland annat saknas en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga och främja våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Vi rekommenderar därför att de indikatorer som kommunstyrelsen ska utveckla år 2019-2020 inkluderar mått för en sådan årlig uppföljning. Denna uppföljning bör så långt möjligt vara uppdelad på kön och kommunens olika områden.

**Finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter kring barn och unga i syfte att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?**

I huvudsak. Kommunen har en rad fora och former för såväl intern som extern samverkan i arbetet för att förebygga våld och kriminalitet bland barn och unga. Granskningen visar också att samverkan inom kommunen i stora stycken fungerar väl. Samtidigt finns utmaningar och utvecklingsområden bland annat kopplat till sekretess och socialförvaltningens arbete främst inom myndighetsområdet. Detta omfattas dock av det uppdrag som socialnämnden lämnat till förvaltningen för återrapportering i maj.

Granskningen tyder på att en relativt stor andel medarbetare i berörda verksamheter inte upplever att de har tillräckliga förutsättningar för att bidra till att barn och unga inte hamnar i kriminalitet. I den fortsatta utvecklingen av det förebyggande och främjande arbetet är det viktigt att säkerställa att medarbetares kunskaper och engagemang tas tillvara. Det gäller inte minst förskolan.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det i huvudsak finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter, samtidigt som vi rekommenderar att de brister som framkommit i granskningen beaktas i socialförvaltningens genomförande av sitt nya uppdrag från nämnden. Vidare är det viktigt att säkerställa att medarbetarnas kunskap och engagemang tas tillvara, bland annat vid framtagande och genomförande av styrdokument såsom den kommande trygghetsplanen i Gränby.

**Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer, t ex regionen, offentliga myndigheter och frivilligorganisationer, i syfte att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?**

I huvudsak. Landets kommuner utgör tillsammans med polisen kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet som bör bedrivas långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat i samverkan också med civilsamhället och näringslivet. Vi bedömer att kommunen i huvudsak har en fungerande samverkan och samordning med externa aktörer, men att samarbetet med bland annat fastighetsägare och föräldrar behöver stärkas. För att nå ut till föräldrar välkomnar vi kommunens strategi att skala upp "fungerande piloter" såsom det samarbete som utvecklats mellan socialtjänsten och barnavårdscentralen i Gottsunda och införa dessa arbetsätt också i övriga områden. Vidare bör berörda verksamheter ta tillvara den potential som finns för samarbete med bland annat etniska föreningar i det främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

## 5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Syftet med denna granskning har varit att bedöma om Uppsala kommun har en ändamålsenlig samordning och samverkan när det gäller främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar. Vår bedömning är att kommunen i huvudsak har det.

Med utgångspunkt från lagstiftningen, aktuell forskning och andra kunskapsunderlag kan ett antal framgångsfaktorer urskiljas för arbetet med att motverka kriminalitet och våldsbrott bland barn och unga. Dessa är tidiga förebyggande och främjande insatser, väl fungerande samverkan och samordning mellan berörda samhällsaktörer på alla nivåer, en tydlig gemensam problembild som grund för en tydlig ansvarsfördelning samt kontinuerlig uppföljning för att kunna anpassa insatserna så att målen uppnås. Vår bedömning är att inriktningen och organiseringen av Uppsala kommuns brottsförebyggande arbete, där det främjande och förebyggande arbetet med fokus på barn och unga, ligger väl i linje med dessa framgångsfaktorer samt att genomförandet i huvudsak gör det.

Styrningen av kommunens arbete inom området består av långsiktiga kommunövergripande styrdokument och överenskommelser, mål och uppdrag på nämndnivå, samt vägledning för kommunens verksamheter inom särskilda områden såsom orosanmälningar. Vi bedömer styrningen som ändamålsenlig, men att det finns behov av att utveckla uppföljningen. Bland annat saknas en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

Kommunen har en rad fora och former för såväl intern som extern samverkan i arbetet för att förebygga våld och kriminalitet bland barn och unga. Granskningen visar också att samverkan inom kommunen i stora stycken fungerar väl. Vi bedömer därmed att det i huvudsak finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter. Samtidigt finns utmaningar och utvecklingsområden bland annat kopplat till sekretess och socialförvaltningens arbete främst inom myndighetsområdet. Detta omfattas dock av det uppdrag som socialnämnden lämnat till förvaltningen för åiterrapportering i maj. Granskningen tyder också på att en relativt stor andel medarbetare inte upplever att de har tillräckliga förutsättningar för att bidra till att barn och unga inte hamnar i kriminalitet. I den fortsatta utvecklingen av det förebyggande och främjande arbetet är det därför viktigt att säkerställa att deras kunskaper och engagemang tas tillvara. Det gäller inte minst förskolan.

Landets kommuner utgör tillsammans med polisen kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet som bör bedrivas långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat i samverkan också med civilsamhället och näringslivet. Vi bedömer att kommunen i huvudsak har en fungerande samverkan och samordning med externa aktörer, men att samarbetet med bland annat fastighetsägare och föräldrar behöver stärkas. För att nå ut till föräldrar välkomnar vi kommunens strategi att skala upp "fungerande piloter" såsom det samarbete som utvecklats mellan socialtjänsten och barnavårdscentralen i Gottsunda och införa dessa arbetssätt också i övriga områden. Vidare bör berörda verksamheter ta tillvara den potential som finns för samarbete med bland annat etniska föreningar i det främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

Mot denna bakgrund, rekommenderar vi att:



**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

- Kommunstyrelsen bör inkludera mått som grund för en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Det kan ske i kommunstyrelsens uppdrag i kommunens handlingsplan för trygghet och säkerhet att 2019-2020 utveckla indikatorer för uppföljning.
- Kommunstyrelsen ser över möjligheten att inkludera förskolan i områdesgrupperna, samt att utöver befintliga föreningsbidrag avsätta medel till områdesgrupperna för att kunna stödja lokala initiativ.
- Kommunstyrelsen säkerställer att medarbetares kunskap och engagemang i berörda lokala verksamheter tas tillvara i det fortsatta främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och kriminalitet bland barn och unga, bland annat vid framtagande och genomförande av styrdokument såsom den kommande trygghetsplanen i Gränby.
- Kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att den potential som finns för samarbete med vårdnadshavare och civilsamhället, omfattande bland annat etniska föreningar, tillvaratas i det fortsatta främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.
- Socialnämnden säkerställer att förslaget för ny inriktning för arbetet med att förebygga social oro och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar, beaktar de utvecklingsbehov som framkommit i denna granskning, exempelvis rörande sekretess respektive orosanmälningar.

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Giotas-Sandquist

Verksamhetsrevisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

## Bilaga 1 Metod och utgångspunkter

Granskningen har omfattat följande metoder:

- Dokumentgranskning
- Webbenkät
- Intervjuer

### *Enkätundersökning*

En webbenkät har distribuerats till 247 medarbetare inom öppen förskola, förskola, grundskola, kulturskola, fritidsgård och socialtjänstens ungdomsjour i stadsdelen Gränby, enligt uppgifter vi erhållit från berörda förvaltningar. 15 frågor ställdes till de 247 medarbetarna, varav 99 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 40 procent. De svarande hade i enkäten möjlighet att kommentera sina svar. Resultatet av enkäten samt ett urval av dessa kommentarer redovisas löpande i rapporten. I rapportredovisningen har svarsalternativ 1-3 tolkats som att de svarande "inte instämmer" och svarsalternativ 4-6 som att de "instämmer".

### *Intervjuer*

Intervjuer har genomförts med:

- Säkerhetschef
- Utvecklingsledare brottsförebyggande arbete
- Tf utbildningsdirektör
- Chef kommunal grundskola
- Rektorer grundskola
- Chef kommunal förskola
- Rektor förskola
- Kommunstyrelsens ordförande
- Socialnämndens ordförande
- Avdelningschef avdelning barn och ungdom insatser
- Verksamhetschef Uppsala ungdomsjour
- Enhetschef ungdomsbrottsgruppen
- Representant för Uppsala Tennisklubb
- Representant för Uppsala Idrottsförening boxningssektionen

### *Dokumentgranskning*

Följande dokument har granskats:

- Mål och budget 2019



**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

- Nämndernas verksamhetsplaner 2019
- Nämndernas delårsrapporter per augusti 2019
- Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2018-2022
- Handlingsplan för ökad trygghet i Gränby och Kvarngärdet 2020-2021
- Medborgarlöfte 2018-2019 för Uppsala resecentrum
- Uppföljning medborgarlöfte Uppsala 2019
- Lokal överenskommelse mellan Uppsalas föreningsliv och Uppsala kommun 2018-2023
- Uppföljning av program och planer 2019
- Uppsala kommun: Trygghetsundersökning 2017
- Beskrivning Nödstopp
- Uppsala ungdomsjours verksamhetsberättelse 2019
- Ny inriktning för arbetet med att förebygga social oro och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar
- Projektbeskrivning för Amo Obaida
- Projektbeskrivning för Upsala IF boxning
- Föreskrifter för det lokala Brottsförebyggande rådet i Uppsala kommun

2020-04-17

## Bilaga 2 Fritextkommentarer från enkätundersökningen

I enkätundersökningen inbjöds medarbetare i Gränby att kommentera om det finns någonting ytterligare som de vill lyfta rörande det främjande och förebyggande arbetet för att minska våld och kriminalitet bland barn och unga i Uppsala. Nedan följer ett urval av dessa kommentarer.

*Jag upplever att det finns många motsättningar mellan de boende i området. Att flera av barnen framförallt pojkarna uppfostras att slå tillbaka om någon är dum mot dem vilket trappar upp våldet. Även våra unga barn har starka åsikter om religionstillhörighet och uttrycker sig kränkande mot oliktankande. Även synen på pojkar och flickor är stereotyp och nedvärderande.*

*Det krävs en bättre samverkan mellan kommunens verksamheter och mellan civilsamhället och kommunen. Ibland upplever jag att kommunen är en stuprörsorganisation. Vi behöver kunna kompromissa och tänka bredare för att hitta gemensamma lösningar som sträcker sig längre än dem egna verksamheten. Gränby Kulturcentrum har länge strävat efter att skapa nätverk och bygga samarbeten för att ena stadsdelen. Det gäller även i Stenhagen där jag också arbetar. Alla verksamheter kämpar med sina egna mål och visioner men vi behöver en gemensam vision tillsammans för att arbeta proaktivt med dessa frågor.*

*Vikten att se över den fysiska miljön utomhus i närområdet. Upprustning av skolgårdar, fotbollsplaner, idrottsanläggningar, sittplatser, buskage, lampor. Det behövs en trevlig och öppen miljö. Om den fysiska miljön är inbjudande ökar vi närvaron av positiva vuxna och barn och ungdomar. Det måste finnas möjlighet till positiva aktiviteter istället för att förstöra.*

*Satsningar på elevgrupperna redan i förskolan eftersom vi inom skolan ofta kan se ev. orosttendenser tidigt. När eleverna kommer till högstadiet har de ofta redan kommit så långt i sin bana mot kriminalitet och de är svårare att "omvända" och deras vårdnadshavare har ofta liten eller ingen kontroll på sina barn. Satsa på högre lärartäthet och mindre klasser på skolor som ligger i utsatta områden. En lärare till 30 elever i sådana områden är ett omöjligt uppdrag. Möjliggör för fler barn, särskilt flickor, i utsatta områden att kunna ta del av föreningslivet men utbilda ledarna i att vara goda och demokratiska ledare.*

*Föräldrarna och hemmet har ett stort ansvar för sina barn som de inte alltid tar. Det är viktigt att inte bara förskolan jobbar för ett mål, utan att även föräldrarna gör detta. På vår förskola finns många föräldrar med utländsk bakgrund och helt annorlunda kultur, förhållningssätt gentemot barn samt att det ibland är mycket svårt att kommunicera på språket. Jag tror inte att de riktigt förstår vilken stor uppgift de själva har som föräldrar.*

*Att fånga barn och unga i ett tidigt skede. Att skapa en meningsfull fritid mellan skolan och hemmet. Många barn faller mellan stolarna på grund av ekonomiska faktorer. Att tillsammans med utbildning, kultur och föreningslivet hitta synergieffekter för att skapa en meningsfull fritid. Vidare ser jag att det är viktigt att arbeta med lokala förebilder*

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

*inom föreningslivet i mer utsatta områden för att skapa ett förtroende och nyfikenhet hos barn och unga.*

*Ha mer kontakt med barnen i området. De bevitnar ALLT. Skjutningar, knarkhandel och misshandel är sådant som de kan se från sitt köksfönster. Glöm inte de barnen. Det sätter ärr i de. och det normaliserar kriminaliteten hos dem och deras föräldrar. Informera föräldrar om hur kvällar ser ut i området, tyvärr vet inte vissa föräldrar eller så förstår de inte informationen pga bristande språkkunskaper. Samarbeta med tolkar och skriv ihop information om läget och varför det är skadligt för barn att vistas ute sent och med äldre.*

*Starta med samarbete med polis och socialtjänst redan på lågstadiet. Bra med resurser till skolan för att kunna stötta upp de elever som inte klarar målen. Vänta inte tills de går på högstadiet. Bättre med subventionerade fritidsaktiviteter för barnen. Bättre integration av nyanlända. Se till att det byggs blandat hyresrätt, bostadsrätter och äganderätter för att blanda upptagningsområdet för skolan. Satsa ordentligt med pengar på området så att det går att stötta upp. Goda förebilder att visa eleverna.*

*Fler fritidsgårdar och ungdomsaktiviteter till lågt pris. tex idrott och kultur! Mer information och samarbete mellan skolor/fritidsgårdar och de olika instanserna i samhället.*

*Börja jobba förebyggande i ännu tidigare åldrar. En insats där man kan motivera de unga vuxna att ta sig ut på arbetsmarknaden, fixa praktikplatser, jobba på sitt CV, plugga körkortsteori och massa andra program som kan få en person att lyckas med sina delmål och det ska vara beläget i områden där man anser att det behövs.*

*Att polisen ska ha samma rutiner som skolan. Så fort ett barn är i kontakt med någon polis och tex blir visiterad, befinner sig på fel plats eller helt enkelt blir stoppad pga misstanke så ska vårdnadshavare kontaktas. Jag tror att om vårdnadshavare visste hur ofta deras barn hade med polisen att göra hade nog många vårdnadshavare agerat i tid.*

*Konferens för föräldrarna i olika språk så föräldrarna kan vara med.*

*Bättre och tydligare samverkan med alla aktörer runt barnen. Skolan själv kan inte göra insatser som räcker över hela dygnet/veckan, samarbete med socialtjänst och BUP behövs, kontakt med stödpersoner ute på fält osv.*



# Granskning av bokslut och årsredovisning 2019

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-04-17

Antal sidor 45

Uppsala kommun granskn rapp årsredovisning 2019.docx





Uppsala kommun  
2019  
KPMG AB  
2020-04-17

## Innehållsförteckning

1	Inledning och sammanfattning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Pandemin	1
1.3	God ekonomisk hushållning	2
1.3.1	Finansiella mål	2
1.3.2	Mål för verksamheten	2
1.3.3	Vår sammantagna bedömning	3
1.4	Lag och god redovisningssed	3
1.5	Övriga iakttagelser	3
1.6	Rekommendationer	4
2	Uppdraget	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Avgränsning	5
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Ansvarig nämnd	6
2.6	Projektorganisation	6
2.7	Metod	7
3	Måluppföljning	7
3.1	Lagregler	7
3.2	Bedömning utifrån fullmäktiges mål	8
3.2.1	Finansiella mål	8
3.2.2	Verksamhetsmål	8
4	Balanskravet	13
5	Efterlevnad av lag och god redovisningssed	13
5.1	Ny lag om kommunal bokföring och redovisning	13
5.2	Exploateringsredovisning	13
5.2.1	Styrning, uppföljning och redovisning	13
5.2.2	Redovisning av exploateringsinkomster	14
5.3	Komponentavskrivning i koncernredovisningen	15
6	Årsredovisningen	16
7	Resultaträkning	17
7.1	Utfall 2015-2019	17
7.2	Jämförelse med budget och prognos för 2019	19

Uppsala kommun granskn rapp årsredovisning 2019 200417.docx i



Uppsala kommun  
2019  
KPMG AB  
2020-04-17

7.3	Sammanställd resultaträkning	20
8	Balansräkning	21
8.1	Kommunens balansräkning	21
8.2	Sammanställd balansräkning	22
9	Investeringar	22
10	Kassaflödesanalys	23
11	Pensionsåtaganden som ansvarsförbindelser	23
12	Driftsredovisning	24
12.1	Utfall på nämndnivå med prognosjämförelse	24
12.2	Nämndvis uppföljning av ekonomi och uppdrag	25
12.2.1	Kommunstyrelsen	26
12.2.2	Gatu- och samhällsmiljönämnden	27
12.2.3	Valnämnden	29
12.2.4	Plan- och byggnadsnämnden	30
12.2.5	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	31
12.2.6	Räddningsnämnden	32
12.2.7	Namngivningsnämnden	33
12.2.8	Utbildningsnämnden	34
12.2.9	Arbetsmarknadsnämnden	36
12.2.10	Kulturnämnden	38
12.2.11	Idrotts- och fritidsnämnden	39
12.2.12	Äldrenämnden	40
12.2.13	Omsorgsnämnden	41
12.2.14	Socialnämnden	43
12.2.15	Överförmyndarnämnden	44

# 1 Inledning och sammanfattning

## 1.1 Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna prövar om verksamheten sköts ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorerna ska även bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat. Revisorernas uttalande avges i revisionsberättelsen.

Vårt uppdrag har varit att granska årsredovisningen i syfte att ge revisorerna underlag för revisionsberättelsen.

## 1.2 Pandemin

Vid tidpunkten för denna rapport avlämnande härjar en Corona-pandemi, vilket föranleder några kommentarer:

- Fokus ligger nu på att hantera akuta frågor. Så småningom behöver en analys göras av framtida förutsättningar för hantering av pandemier och andra potentiella hot. En sådan analys kommer sannolikt att visa behov av förstärkningar av beredskap, skydd och kontroller. Våra uttalanden i denna rapport måste läsas med denna reservation.
- Ekonomin i den framtida verksamheten kommer att påverkas både av minskade skatteintäkter och ökade kostnader. Förutsättningarna idag är helt annorlunda än under 2019, både för verksamheter och ekonomi. Kommunens årsredovisning och våra bedömningar utgår ifrån de förhållanden som gällde 2019-12-31.
- God ekonomisk hushållning och en stabil ekonomi är en förutsättning för att en kommun ska kunna hantera inte bara löpande drift och utveckling utan även större kriser.
- Enligt lag om kommunal bokföring och redovisning ska upplysning lämnas i årsredovisningen om händelser efter räkenskapsårets utgång. Kommunen har valt att lämna kommentarerna om pandemin i ärendeskrivelsen till kommunstyrelsens beslut om årsredovisningen. Med hänsyn till att pandemin är allmänt känd riktar vi ingen kritik rörande det.

## 1.3 God ekonomisk hushållning

### 1.3.1 Finansiella mål

Kommunfullmäktige har fastställt tre övergripande finansiella mål;

- Resultatet ska vara 2 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämnings. Utfallet blev 2,6 procent. Målet nås.
- Soliditeten inklusive pensionsåtaganden i kommunkoncernen ska ligga på 15-17 procent. Utfallet i bokslutet för 2019 är 19 procent. Målet nås.
- Skuldutvecklingen ska begränsas till 5 procent årligen. Utfallet 2019 blev 5,8 procent. Målet nås inte.

Vår sammanfattande bedömning är att resultatet för de finansiella målen 2019 är förenligt med fullmäktiges mål.

Se avsnitt 3.2.1.

### 1.3.2 Mål för verksamheten

Fullmäktige har fastställt nio inriktningsmål och 115 uppdrag som syftar till att bidra till att nå målen. Uppfyllelsen av målen mäts med totalt 71 indikatorer. Av dessa är 38 inte uppmätta under 2019. För de som har ett aktuellt värde har 8 en positiv trend och 3 en negativ trend medan 22 är trendmässigt oförändrade.

Om analysen inkluderar trender för indikatorer som inte mätts under 2019 kommer vi fram till att 23 har positiv trend, 6 negativ och 42 är trendmässigt oförändrade.

I årsredovisningens bilaga med detaljerad redovisning av uppdrag och indikatorer framhålls att indikatorerna ska ses som ett *komplement* till nämnders och bolagsstyrelsers rapportering inom sina ansvarsområden och att utvärderingen ska ske genom en samlad bedömning av arbete med uppdrag och resultat enligt indikatorer.

En sådan modell innebär enligt vår uppfattning revisorernas uppgift att uttala sig om måluppfyllelsen blir mycket svår. Det finns ingen objektiv mätmetod som kan användas för utvärderingen. Det saknas definition över hur många indikatorer som ska ha ett visst utfall för att ett visst mål ska anses uppnått eller inte uppnått.

Vår bedömning är att resultatet för verksamhetsmålen sammantaget är förenligt med av fullmäktige fastställda mål, baserat på de indikatorer som används för mätning. Bedömningen bygger på en sammanvägning av de redovisade utfallen för indikatorer, redovisning av utförda och pågående uppdrag och övrig granskning av verksamheten som utförts av revisionen under året.

För utförlig analys se avsnitt 3.2.2 samt avsnitt 12.

### 1.3.3 Vår sammantagna bedömning

I förvaltningsberättelsen gör kommunstyrelsen bedömningen att kommunkoncernen har en god ekonomisk hushållning i förhållande till kommunfullmäktiges mål.

Sammantaget bedömer även vi att kommunkoncernen har haft en god ekonomisk hushållning under 2019, utifrån de mål och indikatorer som fastställts av fullmäktige.

## 1.4 Lag och god redovisningssed

Lagen om kommunal bokföring och redovisning tillämpas för första gången i denna årsredovisning. Vår sammanfattande bedömning är att årsredovisningen i stort är upprättad i enlighet med lagen och god redovisningssed.

Årsredovisningen har ett innehåll som följer lagen, en struktur som ger överskådlighet och innehållet ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och kommunens ekonomiska ställning. Utrymme för förbättringar finns dock (avsnitt 5 och 6).

I slutet av 2019 fastställde Rådet för kommunal redovisning, RKR, rekommendation RKR R2 Intäkter. Enligt denna rekommendation ska exploateringsinkomster som erhålls via avtal med extern part eller genom uttag av gatukostnadsersättning intäktsföras i sin helhet när infrastrukturen färdigställts. Principändringen skulle få beloppsmässigt mycket stora konsekvenser för kommunens resultat- och balansräkningar. Kommunen har valt att i bokslutet för 2019 behålla tidigare tillämpad princip, en princip som även RKR tidigare ansåg korrekt. RKR R2 är bindande från och med räkenskapsåret 2020 vilket innebär att Uppsala kommun för 2019 inte avviker från lag eller god sed (5.2).

## 1.5 Övriga iakttagelser

Våra övriga viktigaste iakttagelser och synpunkter:

- Kommunens resultatet för 2019 är ett överskott på 475 mnkr, att jämföra med +429 mnkr 2018. Både 2019 och 2018 har påverkats av stora jämförelsestörande poster (avsnitt 7.1).
- Jämförelsestörande poster 2019 är bland annat nedskrivning av markvärde i området Ulleråker -191 mnkr och vinst vid försäljning av andelar i Brf Leopold 134 mnkr. Exploateringsverksamheten gav överskott från markförsäljningar. Exklusive denna typ av poster uppgick resultatet till +323 mnkr, att jämföra med +271 mnkr 2018 (7.1).
- Resultatet för kommunkoncernen uppgår till +635 mnkr, ungefär samma nivå som 2018 då resultatet blev +629 mnkr. Bolagskoncernen Uppsala Stadshus AB

med dotterbolag har ett resultat på +167 mnkr, varav Uppsalahem +169 mnkr (7.3).

- Soliditeten inklusive pensionsåtaganden är oförändrad i kommunen. I kommun-koncernen har soliditeten inklusive pensionsåtaganden ökat något och ligger nu höge än det finansiella målet. Nytt måltal bör fastställas för detta mått (8.1, 8.2).
- Större resultatavvikelse mot budget redovisas av kommunstyrelsen +142 mnkr, utbildningsnämnden +65 mnkr, gatu- och samhällsmiljönämnden -47 mnkr, omsorgsnämnden -60 mnkr, äldreomsorgen -8 mnkr och socialnämnden -25 mnkr (avsnitt 12).

## 1.6 Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer:

- Modellen för utvärdering av måluppfyllelse bygger på en sammanvägd bedömning av uppdrags genomförande och indikatorers utveckling över tid. Årsredovisningen innehåller en redogörelse för status i beslutade uppdrag men det görs ingen direkt koppling till effekter, dvs mål. Hälften av indikatorerna är inte uppmätta under 2019. Konsekvensen av att en tydlig utvärdering inte görs av effekterna blir bland annat svårigheter för den politiska majoriteten att redovisa resultatet av sin styrning och för minoritet och allmänhet att pröva resultatet. Även revisorerna får en mycket svår uppgift i sin utvärdering av måluppfyllelsen, ännu mer så när hälften av indikatorerna, som skulle kunna visa objektiva utfall, inte har mätts under året.
- Årsredovisningen för 2019 håller en hög kvalitet. Utrymme för ytterligare förbättringar finns dock, bland annat
  - Redovisningen av vilka bolag som ingår i koncernredovisningen kan göras tydligare
  - Investeringsredovisningen ska enligt LKBR vara ett eget avsnitt, inte ingå i förvaltningsberättelsen. Även innehållet i investeringsredovisningen bör utvecklas, bland annat med efterkalkyler över större investeringsprojekt, inkluderande jämförelse med ursprunglig investeringsbudget.
  - Uppställningen av avstämningen mot balanskravet bör följa den tabell som rekommenderas av RKR
  - Redovisningen av privata utförare kan utvecklas ytterligare.
- Vår bedömning är att redovisningen av markexploateringen i allt väsentligt är korrekt i årsredovisningen. I början av 2020 har system upphandlats som stöd för

styrning, uppföljning och redovisning av projekt. Vi rekommenderar att kommunen fortsatt upprätthåller den kvalitet som nu nåtts, bland annat med månatliga avstämningar av projektredovisningen.

## 2 Uppdraget

### 2.1 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bokslut och årsredovisning för räkenskapsåret 2019. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

De förtroendevalda revisorerna prövar enligt 12 kap KL<sup>1</sup> om verksamheten sköts ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorerna ska även bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat. Revisorernas uttalande avges i revisionsberättelsen.

Vårt uppdrag har varit att granska årsredovisningen för att ge revisorerna underlag för sin bedömning.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens årsredovisning har upprättats i enlighet med kommunallag, kommunal redovisningslag och god redovisningssed i kommuner och landsting. Resultatet av vår granskning utgör underlag för revisorernas utformning av revisionsberättelsen.

Syftet har även varit att bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat. Revisorernas uttalande avges i revisionsberättelsen.

### 2.3 Avgränsning

Vår granskning har skett i den omfattning som följer av God redovisningssed i kommunal verksamhet, främst såsom denna definieras av SKR<sup>2</sup> och Skyrev<sup>3</sup>.

Vår granskning har varit inriktad på att hitta väsentliga fel (bedömda eller konstaterade) i årsredovisningen.

Granskningen har inte haft som syfte att identifiera brottsliga handlingar, t ex förskring.

---

<sup>1</sup> Kommunallag (2017:725)

<sup>2</sup> Sveriges Kommuner och Regioner

<sup>3</sup> Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer

Granskningen av uppdrag och mål har utgått ifrån att faktaredovisningen i årsredovisningen är korrekt.

## 2.4 Revisionskriterier

Vi har bedömt om årsredovisningen i allt väsentligt följer:

- Kommunallag och Lag om Kommunal Bokföring och Redovisning, LKBR
- God redovisningssed, definierad av Rådet för Kommunal Redovisning, RKR
- Interna regelverk och instruktioner
- Fullmäktigebeslut

Vi har även bedömt om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål kommunfullmäktige beslutat för verksamhet och ekonomi.

## 2.5 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för upprättandet av årsredovisningen. I Kommunstyrelsens ansvar ingår även att säkerställa att organisation, system, rutiner och administrativa processer är ändamålsenligt utformade. Kommunstyrelsen har även ett uppsiktsansvar över övriga nämnders interna kontroll.

Kommunstyrelsen ansvarar även för sin del av årsredovisningen, dvs de siffror, texter och annan information som avser Kommunstyrelsens verksamheter och ansvar samt för den egna interna kontrollen. Övriga nämnder har ett ansvar för att de siffror, texter och annan information som avser respektive är korrekta samt den interna kontrollen i sin nämnd.

## 2.6 Projektorganisation

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

Rapporten är faktakontrollerad av ansvariga ekonomer vid den centrala ekonomienheten på kommunledningskontoret.



## 2.7 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med berörda tjänstemän, framför allt ekonomer
- Dokumentstudier av relevanta dokument inklusive
  - Kommunens årsredovisning
  - Kommunstyrelsens och de 14 övriga nämndernas resultat-, verksamhets- och måluppföljningar
  - Resultatrapporter totalt och för varje nämnd
  - Balansräkning med bilagor och underbilagor
- Analyser av utfall och prognosavvikelser mot budget totalt och för varje nämnd
- Analyser av nyckeltal för verksamhet och ekonomi totalt och för varje nämnd för att bedöma om resultatet är förenligt med av fullmäktige beslutade
  - Finansiella mål
  - Verksamhetsmål
  - Uppdrag
- Analys av rimlighet i upprättade finansiella prognoser totalt och för varje nämnd
- Stickprovsvis verifiering av väsentliga resultat- och balansposter mot specifikationer och verifikationer

## 3 Måluppföljning

### 3.1 Lagregler

Enligt kommunallagens bestämmelser ska fullmäktige i budgeten ange finansiella mål och verksamhetsmål som har betydelse för god ekonomisk hushållning. Revisorerna ska bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de av fullmäktige beslutade målen.

## 3.2 Bedömning utifrån fullmäktiges mål

### 3.2.1 Finansiella mål

Kommunens finansiella mål 2019 fastställdes i dokumentet Mål och budget 2019-2021. Utfallet:

- Resultatet ska vara 2 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämnings. Utfallet exklusive jämförelsestörande poster är 2,6 procent och målet uppnåddes.
- Soliditeten inklusive pensionsåtaganden i kommunkoncernen ska under perioden 2019-2021 ligga i intervallet 15 till 17 procent. Utfallet i bokslutet är 19 procent. Målet nåddes men soliditeten har påverkats en hel del av rättningar i exploateringsredovisningen och komponentavskrivning i koncernredovisningen. En ny målnivå bör fastställas.
- Skuldutvecklingen ska begränsas till fem procent årligen. Utfallet blev 5,8 procent och målet nåddes inte.

Vår sammantagna bedömning är att resultatet för de finansiella målen 2019 är förenligt med fullmäktiges mål.

### 3.2.2 Verksamhetsmål

#### 3.2.2.1 Inriktningsmål och uppdrag

Mål och budget 2019-2021 har nio inriktningsmål och 115 uppdrag som syftar till att bidra till att nå målen. Måluppfyllelsen mäts med totalt 71 indikatorer. Statusen för varje mål bedöms utifrån dels vilka åtgärder och utvecklingsinsatser samt resultat nämnderna rapporterar, dels utifrån hur kommunfullmäktiges indikatorer har utvecklats över tid.

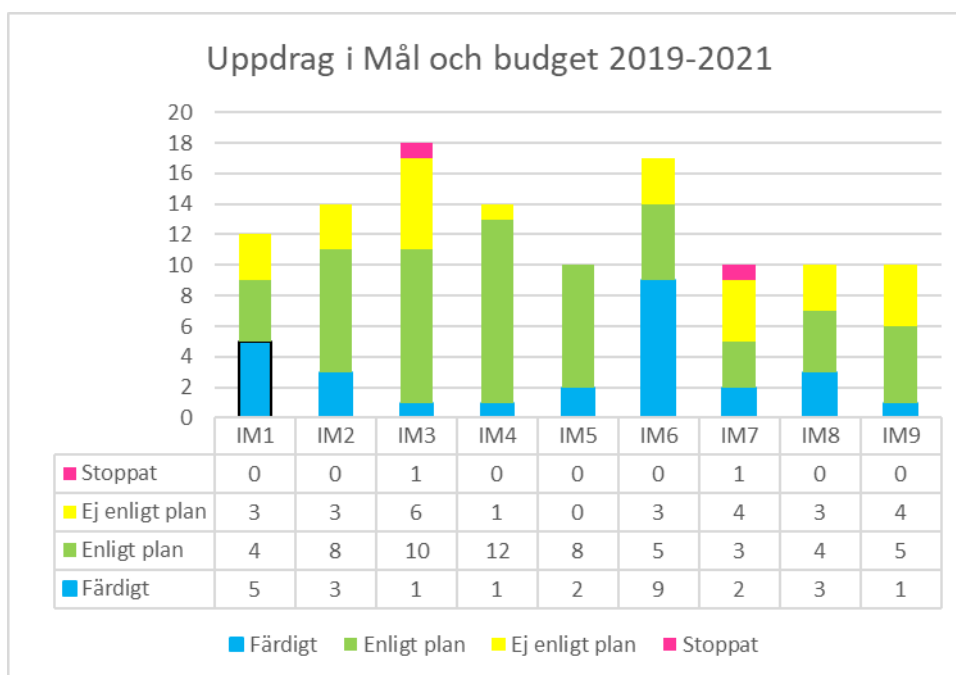
Översikt över mål och antal uppdrag för varje mål:

Inriktningsmål	Antal uppdrag
1. Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi	12
2. Uppsala ska vara attraktivt att leva, verka och vistas i	14
3. Uppsalas stad och landsbygd ska växa smart och hållbart	18
4. Uppsala ska vara jämlikt, med goda levnadsvillkor för invånarna	14
5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete	10
6. Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande	17
7. I Uppsala ska invånare leva ett oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov	10

8. Uppsalas invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället	10
9. Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala	10
<i>Totalt</i>	<i>115</i>

### 3.2.2.2 Status för uppdrag

Översikt över kommunstyrelsens bedömning av hur uppdragen utförs i enlighet med plan:



Enligt årsredovisningen är 27 uppdrag genomförda och 59 uppger följa plan medan 27 inte följer plan. Uppdragen som inte följer plan uppger framför allt vara försenade i en mindre utsträckning.

Två av uppdragen har inte kunnat genomföras, på grund av gällande lagstiftning.

Baserat på kommunstyrelsens bedömning anser vi att genomförandet av uppdrag i stort följer fullmäktiges beslut.

### 3.2.2.3 Måluppfyllelse

I förvaltningsberättelsen ges under rubriken *Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten* en övergripande beskrivning av hur kommunen styrs. Avsnittet avslutas med:

*Det finns ingen fördjupad bild av hur det samlade genomslaget av program, handlingsplaner och annan styrning ser ut. Därför kommer kommunen att göra en analys av styrdokument i syfte att förenkla och förtydliga den politiska styrningen. Tanken är att det ska leda till förslag till en framtida styrning som gör det enklare att hantera tvärgående frågor i den ordinarie verksamheten och därmed öka genomslaget för den politiska styrningen.*

Under rubriken *God ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning* i förvaltningsberättelsen skrivs:

*Uppsala kommunkoncern bidrar sammantaget positivt till att förverkliga kommunfullmäktiges vilja inom ramen för de resurser som finns till hands. Koncernen bedöms därför ha en god ekonomisk hushållning i förhållande till kommunfullmäktiges mål. Samtidigt strävar koncernen självklart efter att skapa ännu mer värde per insatt krona för att långsiktigt ge goda förutsättningar för kommunens invånare, företag och organisationer.*

Vidare:

*Den samlade bedömningen av nämndernas och bolagsstyrelsernas arbete är att de kommer att uppnå övervägande delar av det som de planerat för en önskvärd utveckling inom inriktningsmålen. En klar majoritet av fullmäktiges uppdrag löper på enligt plan eller är färdiga.*

För bedömning av om målen nås har fastställts totalt 71 indikatorer, med olika indikatorer för olika mål. En redovisning av statusen för dessa indikatorer ges i årsredovisningens *Bilaga 1 Uppföljning av mål och uppdrag*, tillsammans med en redovisning av status för uppdrag och även sammanvägda bedömningar av utfall för de nio inriktningsmålen.

I bilagan betonas att det är få indikatorer som är utformade på ett sätt som gör att de går att koppla samman med kommunens åtgärder under samma år. Det beror både på att indikatorerna i många fall har en eftersläpning eftersom de baseras på officiell statistik, och på att det ofta finns en fördröjning innan kommunens insatser får ett mätbart genomslag. Indikatorerna ska enligt den inledande texten i bilagan ses som ett viktigt *komplement* (vår kursivering) till nämnders och bolagsstyrelsernas rapportering av resultat och åtgärder inom sina respektive ansvarsområden. Indikatorerna ger en bild av hur utvecklingen ser ut över tid och jämfört med andra, liknande kommuner.

Vår kommentar: Modellen för uppföljning innebär för den som berörs av kommunens verksamheter (medborgare, brukare, anhängiga, väljare, skattebetalare m fl) och vill

utvärdera resultatet att en egen bedömning måste göras av inriktningens innehåll, uppdragens innehåll och genomförande, indikatorernas relevans och lämplighet samt utfall för dessa indikatorer. Det finns ingen användbar objektiv mätmetod, ingen definition av hur många indikatorer som ska falla ut på visst sätt för att ett visst mål ska anses uppnått eller inte uppnått.

För de förtroendevalda revisorerna i kommunen är uppdraget enligt KL 12 kap 2§ specifikt att bedöma om resultatet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Revisorerna ska även enligt KL 12 kap 1§ pröva om verksamheten sköts ändamålsenligt. Vad gäller av fullmäktige fastställda uppdrag faller prövningen av dessa in under ändamålsenligheten. För frågan om resultatet för målen är förenligt med fullmäktiges kan vi inte se att någon annan prövning kan göras än vad som framgår av indikatorerna.

Vi har gjort en bedömning av den redovisning av utfall för olika indikatorer som ges i bilagan till årsredovisningen. Vår utvärdering baserar sig på utfallet för mätbara mål där aktuella utfall redovisas. För de flesta mål anges i årsredovisningen som mål för året att indikatorn ska öka eller minska. Ett sätt att mäta uppfyllelsen kan då vara att titta på hur många indikatorer som har bättre utfall, sämre eller oförändrat.

I en sådan genomgång kommer vi fram till följande:

Mål	↗	→	↘	Saknas	Totalt
1	2	0	1	2	5
2	0	3	1	1	5
3	2	5	0	5	12
4	0	1	0	6	7
5	1	0	0	6	7
6	2	4	0	5	11
7	0	3	1	4	8
8	0	2	0	4	6
9	1	4	0	5	10
Summa	8	22	3	38	71

För de indikatorer som mätts under 2019 är trenden positiv mot respektive mål, för 22 indikatorer oförändrad och för tre indikatorer är trenden negativ i förhållande till målet. Av de totalt 71 indikatorerna saknas för 38 av dem, 54 procent, uppmätta tal under 2019.

Samtliga uppmätta indikatorer har ett blandat utfall. Positivt är att få indikatorer pekar i fel riktning. Om vi tillåter oss anse att åtminstone två fler indikatorer bör peka åt rätt håll jämfört med de som pekar fel för att ett mål ska ses som uppnått för året landar vi i att mål 3 och mål 6 haft en sådan utveckling under 2019.

Om summeringen görs inklusive de indikatorer där utfall för 2019 inte uppmätts men där ändå trendmässiga redovisningar görs i bilagan blir utfallet:

Mål	↗	→	↘	Totalt
1	3	1	1	5
2	0	4	1	5
3	6	6	0	12
4	1	5	1	7
5	5	2	0	7
6	2	8	1	11
7	1	6	1	8
8	2	4	0	6
9	3	6	1	10
Summa	23	42	6	71

Mål med minst två fler positiva trender än negativa blir då 1, 3, 5, 8 och 9.

Problemet i sammanhanget är att fullmäktige inte definierat hur indikatorernas utfall ska läggas samman för att ge ett sammantaget utfall. Obesvarade frågor är då:

- Väger varje enskild indikator lika mycket som var och en av alla övriga indikatorer?
- Hur stor andel av indikatorerna ska ha nått sitt mål för att ett mål ska anses ha nåtts?
- Hur stor andel av målen ska ha nåtts för att helheten av de nio målen ska ansetts ha nåtts?
- Har det någon betydelse för en indikator om utfallet är långt från eller nära ett mål?
- Etc.

Revisorernas uppgift att bedöma och uttala sig om måluppfyllelse blir därmed svår. KPMGs bedömning blir att resultatet sammantaget är förenligt med av fullmäktige fastställda mål. Bedömningen bygger på en sammanvägning av redovisade mätbara utfall för indikatorer, redovisning av utförda och pågående uppdrag och övrig granskning av verksamheten som utförts av revisionen under året.

Viktigt att notera i läsningen av Bilaga 1:

- Trendpilarna kan tolkas fel. I bilagan redovisas ett mål att någon indikator ska minska i sitt värde som en pil nedåt om målet nås.
- Läsaren kan inte på egen hand bedöma om trendpilarna är korrekta då tidigare års utfall inte redovisas i bilagan.

- För några indikatorer där vi i tabellerna ovan redovisat → saknas jämförvärde med tidigare år inte bara i bilagan utan även av det skälet att indikatorn inte mätts tidigare.
- I några fall har en och samma indikator flera olika kategorier, t ex kvinnor/män, och indikatorns värde blir då en sammanvägning.

## 4 Balanskravet

Årets resultat uppgår till 475 mnkr. Efter justering för nettoresultat vid avyttring av anläggningstillgångar med 143 mnkr, framför allt BRf Leopold, blev balanskravsresultatet 332 mnkr.

Balanskravet är därmed med god marginal uppfyllt för 2019.

## 5 Efterlevnad av lag och god redovisningssed

### 5.1 Ny lag om kommunal bokföring och redovisning

I avsnitt 6 gör vi en genomgång av årsredovisningens innehåll. Vår slutsats är att årsredovisningen följer de krav som ställs i den nya redovisningslagen. Vi bedömer även i övrigt att lag och god sed följs men lämnar nedan kommentarer till områdena exploateringsredovisning respektive komponentavskrivning i koncernredovisningen.

### 5.2 Exploateringsredovisning

#### 5.2.1 Styrning, uppföljning och redovisning

Uppsala kommun har under 2019 avslutat den genomlysning av exploateringsredovisningen som pågått i några år. De sista rättelserna i redovisningen skedde under årets första kvartal. Det är vår bedömning att exploateringsredovisningen per 2019-12-31 i allt väsentligt följer lag och god redovisningssed.

Efter detta omfattande arbete är det mycket viktigt att kvaliteten på styrning, uppföljning och redovisning upprätthålls även framöver. Under 2019 och 2020 har bland annat följande genomförts:

- Utbildning för projektledare i bl a styrning, uppföljning och redovisning av projekt
- Upphandling av systemstöd för styrning, uppföljning och redovisning av projekt och portföljstyrning

Systemstödet avses att implementeras under 2020 med migrering av samtliga projekt från ekonomisystemet Agresso till det nya systemet.

I ett senare skede avser kommunen att upphandla och implementera ett kalkylverktyg.

## 5.2.2 Redovisning av exploateringsinkomster

### 5.2.2.1 Markförsäljningar

Som del av kommunens exploateringsverksamhet sker markförsäljningar, till byggföretag och till privatpersoner m fl. Dessa försäljningar ska enligt god redovisningssed redovisas som intäkt när tillträde sker. Kommunen följer god redovisningssed. Omfattningen varierar mycket från år till år. Under 2020 redovisade kommunen vinster från markförsäljningar på drygt 200 mnkr.

### 5.2.2.2 Andra exploateringsinkomster

Som del av exploateringsverksamheten har kommunen rätt att av fastighetsägare ta ut en gatukostnadsersättning, motsvarande självkostnaden för uppförandet av en ny gata eller väg. Kommunen träffar även avtal med byggbolag som innebär att kommunen erhåller en ersättning för den infrastruktur som uppförs i ett exploateringsområde.

I slutet av 2019 fastställde Rådet för kommunal redovisning, RKR, rekommendationen R2 Intäkter. Enligt denna rekommendation ska exploateringsinkomster som erhålls via avtal med extern part eller genom uttag av gatukostnadsersättning intäktsföras när infrastrukturen färdigställts. RKR har tidigare haft uppfattningen att inkomsten ska periodiseras och intäktsföras i takt med avskrivningarna på infrastrukturen, dvs gator, vägar, cykelbanor etc. RKR:s förändrade ställningstagande har mött stort motstånd från tillväxtkommuner med stor exploateringsverksamhet. RKR R2 är bindande från och med räkenskapsåret 2020 vilket innebär att Uppsala kommun för 2019 inte avviker från lag eller god sed.

Räkneexempel: Ny gata byggs i ett exploateringsområde, utgift 10 mnkr. Gatan finansieras till fullo med gatukostnadsersättning från de berörda fastighetsägarna. RKR anser då att kommunen ska redovisa som intäkt 10 mnkr år noll, det år gatan färdigställs. Åren därefter ska kommunen skriva av gatan med nyttjande av komponentmetoden. Kommunen får då en årlig kostnad för avskrivning från och med år 1 som inte matchas mot gatukostnadsersättningen som redan är intäktsförd år noll.

Uppsala kommun har under 2019 haft denna typ av exploateringsinkomster med ca 150 mnkr under 2019. Om RKR R2 tillämpats hade dessa inkomster höjt resultatet för 2019 med 150 mnkr och i stället sänkt kommande års resultat tills de aktuella investeringarna är färdigavskrivna.

Kommunen har i sin balansräkning totalt ca 900 mnkr som skuld avseende tidigare års periodiserade exploateringsinkomster. Om RKR R2 tillämpas från och med 2020 ska detta belopp föras om mot eget kapital. En effekt blir att kommunens framtida resultat



kommer att sänkas med dessa 900 mnkr, fördelat över investeringarnas livslängd. En bedömning skulle kunna vara en negativ resultatpåverkan med 20-40 mnkr per år i 20-40 år. Samtidigt kommer framtida resultat de kommande åren då nya exploateringsinkomster ska intäktsföras tidigare enligt ovan.

Kommunen lämnar följande upplysning i årsredovisningen, under avsnittet om redovisningsprinciper:

*Uppsala kommun periodiserar exploateringsinkomster som via avtal med extern part knutits till uppförandet av kommunal infrastruktur och redovisar denna som en skuld. Skulden löses upp och intäktsförs mot avskrivningen. RKR 2 är inte bindande före räkenskapsåret 2020.*

### 5.3 Komponentavskrivning i koncernredovisningen

Vi har i tidigare granskningsrapporter konstaterat att de kommunägda bolagen tillämpar komponentmetoden för avskrivning på fastigheter medan kommunkoncernen inte gör det på samma fastigheter. Under 2019 har en analys genomförts och beslut tagits att tillämpa samma principer för avskrivning i kommunkoncernen som i de enskilda bolagen. Vi har i särskild granskning följt denna fråga och i rapport daterad 21 februari gjort bedömningen att kommunens bedömningar och slutsatser är rimliga.

I granskningen av koncernredovisningen har vi kontrollerat att de korrigeringar som gjorts av avskrivningar och tidigare års eget kapital är korrekt genomförda i resultat- och balansräkningar för 2018. Justeringarna har inneburit att det egna kapitalet ökat med 402 mnkr per 2018-12-31 varav 66 mnkr förbättrat resultatet för 2018. Även resultatet för 2019 är ca 66 mnkr bättre än om tidigare tillämpade principer använts.

Vår slutsats är därmed att komponentmetoden för avskrivningar hanterats korrekt i koncernredovisningen för 2019.

## 6 Årsredovisningen

Vi har granskat att innehållet på övergripande nivå i årsredovisningen motsvarar de regler om innehåll som finns i den nya lag om kommunal bokföring och redovisning:

<b>Innehållskrav enligt LKBR</b>	<b>Årsredovisning 2019</b>	<b>Kommentar</b>
<b>Resultaträkning</b>	Ja	
- Jämförelsetal f å	Ja	
- Omräkning f å om ny princip	Ja	
<b>Balansräkning</b>	Ja	
- Jämförelsetal f å	Ja	
- Omräkning f å om ny princip	Ja	
<b>Kassaflödesanalys</b>	Ja	
<b>Noter, information om</b>	Ja	
- Principer	Ja	
- Särredovisningar	Ja	1
- Nyttjandeperiod materiella genomsnittlig	Ja	
- Räkenskapsrevision kostnad	Ja	
- Koncernföretag	Ja	2
<b>Driftredovisning</b>	Ja	
- Budgetjämförelse	Ja	
<b>Investeringsredovisning</b>	Ja, som del av förvaltningsberättelsen	3
<b>Förvaltningsberättelse</b>	Ja	
- Utveckling av verksamheten	Ja	
- Viktiga förhållanden resultat och ekonomisk ställning	Ja	
- Händelser av väsentlig betydelse (under eller efter verksamhetsåret)	Ja	
- Förväntad utveckling	Ja	
- Väsentliga personalförhållanden	Ja	
<i>Inklusive sjukfrånvaro</i>	Ja	
- Andra förhållanden av betydelse för styrning och uppföljning	Ja	
- God ekonomisk hushållning	Ja	
<i>Inklusive utvärdering av mål och riktlinjer</i>	Ja	
- Ekonomisk ställning	Ja	
- Balanskravsutredning	Ja	4
- Den kommunala koncernen	Ja	
- Privata utförare	Ja	5

- 1) Särredovisningar: Kommunen har inga väsentliga särredovisningar.
- 2) Koncernföretag: Av not 9 framgår ägda bolag men det bör tydliggöras att det är dessa bolag som ingår i koncernredovisningen.
- 3) Investeringsredovisning: Detta avsnitt ska enligt LKBR vara ett eget avsnitt, inte ingå i förvaltningsberättelsen. Kommunen uppger att avsnittet är under utveckling för att kunna harmoniseras med RKR:s rekommendation R14 Drift- och investeringsredovisning som ska tillämpas från och med årsredovisningen för 2020.
- 4) Balanskravsutredningen: Lagen gör en uttömmande uppräkningslista av vilka typer av poster som ska läggas till eller dras ifrån i avstämningen mot balanskravet. RKR rekommenderar i sin rekommendation R15 Förvaltningsberättelse att en fullständig tabell redovisas. Kommunen har i årsredovisningen en förkortad tabell som endast innehåller justeringsraden för realisationsvinster. Rekommendationen R15 är bindande från och med 2020.
- 5) Privata utförare: Även detta avsnitt är under utveckling. Årsredovisningen innehåller information om att privata utförare finns och även omfattning, totalt. Kommunen har bedömt att upplysning om beloppsmässiga inköp per privat utförare saknar betydelse utifrån det väsentlighetsperspektiv som hänvisas till i LKBR.

Sammantaget bedömer vi att årsredovisningen har ett innehåll som följer LKBR. Årsredovisningen har även en struktur som ger överskådlighet och innehållet ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och kommunens ekonomiska ställning.

Årsredovisningen bör dock utvecklas vad gäller punkt 2-5 ovan och även rörande redovisningen av måluppfyllelse som vi kommenterar under avsnitt 3.

## 7 Resultaträkning

### 7.1 Utfall 2015-2019

Nedan redovisas en ekonomisk jämförelse för 2019 i jämförelse med fyra tidigare år:

Belopp i miljoner kronor	2019	2018	2017	2016	2015
Verksamhetens nettokostnader	-12 108	-11 346	-10 642	-10 278	-9 855
<i>Förändring i procent</i>	6,7	6,6	3,5	4,3	
Skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning	12 381	11 704	11 181	10 580	9 747
<i>Förändring i procent</i>	5,8	4,7	5,7	8,5	
Finansnetto	202	69	43	79	165
Resultat	475	429	581	381	57
Resultat i procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning	3,8	3,7	5,2	3,6	0,6

Befolkningsökningen uppgick 2019 till ca 5.600 personer motsvarande ca 2,5 procent, 2018 ca 2,4 procent och 2017 ca 2,5 procent.

Det redovisade resultatet för 2019 uppgår till +475 mnkr, att jämföra med +429 mnkr 2018. I analysen av det ekonomiska utfallet är det viktigt att skilja på det resultat som uppstår genom löpande drift och dess finansiering via avgifter, skatter och statsbidrag respektive det resultat som uppkommer genom poster av enstaka eller engångskaraktär.

I det redovisade resultatet 2019 ingår följande jämförelsestörande poster, i jämförelse med 2018:

<i>Jämförelsestörande poster</i>	<i>2019</i>	<i>2018</i>
Försäljning andelar BRF Leopold	+134	
Nedskrivning mark Ulleråker	-191	
Pensionskostnader, systembyte KPA ca	+60	
Realisationsresultat och markförsäljningar m m	+149	
<i>Summa jämförelsestörande poster</i>	<i>+152</i>	<i>+158</i>
<i>Resultat exklusive jämf störande</i>	<i>323</i>	<i>271</i>
<i>Resultat i procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning</i>	<i>2,6</i>	<i>2,3</i>

I det redovisade resultatet 2018 ingick som större jämförelsestörande poster vinster vid försäljning av exploateringsmark, erhållen byggbonus från Boverket och kostnader hänförliga till skyfallet i juli. Resultatet korrigerat för jämförelsestörande poster uppgick till 271 mnkr vilket motsvarade 2,3 procent av intäkter från skatter, generella statsbidrag och utjämning.

Korrigerat för jämförelsestörande poster ökade verksamhetens nettokostnader med 5,8 procent, dvs samma nivåhöjning som intäkterna från skatter, generella statsbidrag och utjämning I längden behöver skatteintäkter m m öka minst lika mycket som nettokostnaderna. Uppsala kommun växer även starkt i befolkning och stora investeringar kommer att behöva ske i infrastruktur, bostäder, förskolor, skolor och omsorgsboenden m m. Därtill kommer demografiska förskjutningar med en åldrande befolkning och därmed ökade behov av omsorg samtidigt som andelen förvärvsarbete sjunker.

## 7.2 Jämförelse med budget och prognos för 2019

Budget- och prognosjämförelse:

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Utfall 2019</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Avvikelse utfall/ budget</i>
Verksamhetens intäkter	3 077	2 834	2 583	494
Verksamhetens kostnader	-14 749	-14 668	-14 390	-359
Av- och nedskrivningar	-436	-253	-254	-182
<i>Verksamhetens nettokostnader</i>	<i>-12 108</i>	<i>-12 086</i>	<i>-12 060</i>	<i>-47</i>
Skatteintäkter	10 958	10 946	10 906	52
Statsbidrag och utjämning	1 423	1 424	1 424	-1
Finansiella intäkter	324	208	222	102
Finansiella kostnader	-122	-190	-202	80
<i>Resultat</i>	<i>475</i>	<i>302</i>	<i>288</i>	<i>186</i>

Större resultatavvikelse i verksamhetens nettokostnader i förhållande till budget och prognos:

- Nedskrivning mark Ulleråker -191 mnkr

I förhållande till budget:

- Pensionskostnader, systembyte KPA ca +60 mnkr
- Nettoresultat från exploateringsverksamhet ca +135 mnkr

För skatteintäkter, statsbidrag och utjämning är det slutliga utfallet 51 mnkr bättre än budget.

Finansnettot är 182 mnkr bättre än budget, vilket till största delen förklaras av vinst vid försäljning av andelar i BRF Leopold, +134 mnkr.

Redogörelse för ekonomiskt utfall i KS och nämnder ges i avsnitt 12 nedan.

## 7.3 Sammanställd resultaträkning

Kommunkoncernens utfall 2019 i jämförelse med 2018:

<i>Belopp i miljoner kronor</i>	<i>Not</i>	<i>2019</i>	<i>2018 omräknad</i>	<i>2018 i ÅR för 2018</i>
Verksamhetens intäkter		5 305	5 224	5 224
Verksamhetens kostnader	1	-15 738	-15 139	-15 067
Avskrivningar	2	-1 256	-951	-1 017
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>		<b>-11 689</b>	<b>-10 866</b>	<b>-10 860</b>
Skatteintäkter		10 958	10 515	10 515
Generella statsbidrag och utjämning		1 423	1 189	1 189
<b>Verksamhetens resultat</b>		<b>693</b>	<b>838</b>	<b>844</b>
Finansiella intäkter		157	27	27
Finansiella kostnader		-215	-237	-237
<b>Resultat efter finansiella poster</b>		<b>625</b>	<b>629</b>	<b>634</b>
Skatt	1			-72
<b>Årets resultat</b>	<b>2</b>	<b>635</b>	<b>629</b>	<b>563</b>

- 1) Med den nya lag om kommunal bokföring och redovisning, LKBR, ska den inkomstskatt som uppstår som kostnad i de kommunägda bolagen redovisas som del av verksamhetens kostnader i koncernredovisningen.
- 2) Från och med 2019 tillämpar kommunen komponentmetoden för avskrivning av bolagens byggnader. I och med det har de avskrivningar som redovisades förra året räknats om så att resultaträkningarna för 2018 och 2019 följer samma principer. I den omräknade resultaträkningen för 2018 är avskrivningarna 66 mnkr lägre än vad som redovisades i årsredovisningen för 2018.

Kommunkoncernens resultat på 635 mnkr är 160 mnkr högre än kommunens resultat på 475 mnkr. Bolagskoncernen Uppsala Stadshus AB med dotterbolag redovisar ett resultat på +167 mnkr. Största bidrag till kommunkoncernens och bolagskoncernens resultat kommer från Uppsalahem med ett resultat efter finansiella poster på +289 mnkr.

## 8 Balansräkning

### 8.1 Kommunens balansräkning

Nedan redovisas en översiktlig ekonomisk analys per 2019-12-31 i jämförelse med 2018 och 2017.

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>2019-12-31</i>	<i>2018-12-31</i>	<i>2017-12-31</i>
Anläggningstillgångar	23 612	20 658	17 006
Omsättningstillgångar	5 716	5 542	4085
<i>Summa tillgångar</i>	<i>29 328</i>	<i>26 200</i>	<i>21 091</i>
Eget kapital	9 672	9 213	8 196
Avsättningar	1 158	1 074	966
Långfristiga skulder	13 153	10 268	7 982
Kortfristiga skulder	5 345	5 645	3 946
<i>Summa eget kapital, avsättningar o skulder</i>	<i>29 328</i>	<i>26 200</i>	<i>21 091</i>
Ej skuldförda pensionsförbindelser	3 752	3 883	3 993
Eget kapital inkl ej skuldförda pensionsförbindelser	5 920	5 330	4 203
Likviditet	1,07	0,98	1,04
Likviditet exklusive exploateringsfastigheter	1,01	0,92	1,05
Soliditet enligt balansräkning	0,33	0,35	0,39
Soliditet inklusive pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse	0,20	0,20	0,20

Balansräkningen påverkades både 2017 och 2018 med väsentliga belopp av den genomlysning och de rättelser i bokföringen som gjordes av projekt i exploateringsverksamheten. Bokförda värden på anläggningstillgångar, omsättningstillgångar och eget kapital ökade. I början av 2019 genomfördes de avslutande rättningarna i bokföringen, med relativt små beloppsmässiga effekter. År 2019 och 2018 är därför jämförbara. Den stora ökningen av anläggningstillgångar och långfristiga skulder beror till största delen på utlåning till de kommunägda bolagen och motsvarande inlåning. I bolagen har medlen använts till investeringar.

Likviditetstalet ligger fortsatt omkring 1,0. I de flesta sammanhang brukar man utgå ifrån att omsättningstillgångarna bör vara minst lika stora som de kortfristiga skulderna, dvs likviditetstalet bör vara minst 1,0.

Kommunens likviditets- och soliditetstal ligger på nivåer som i jämförelse med andra kommuner är rimliga. Med hänsyn till att framför allt stora delar av fastighetsförvaltningen sker i kommunägda bolag är det dock nyckeltalen i kommunkoncernen som är mest relevanta att analysera.

## 8.2 Sammanställd balansräkning

Nedan redovisas en ekonomisk jämförelse mellan 2019 och 2018.

Belopp i miljoner kronor	Not	2019-12-31	2018-12-31 omräknad	2018-12-31 i ÅR 2018
Anläggningstillgångar	1	32 431	29 999	29 596
Omsättningstillgångar		2 166	2 208	2 209
<b>Summa tillgångar</b>		<b>34 597</b>	<b>32 207</b>	<b>31 805</b>
Eget kapital	1	10 314	9 689	9 287
Avsättningar		1 658	1 500	1 500
Långfristiga skulder		15 366	13 221	13 221
Kortfristiga skulder		7 259	7 798	7 798
<b>Summa eget kapital, avsättningar o skulder</b>		<b>34 597</b>	<b>32 207</b>	<b>31 805</b>
Ej skuldförda pensionsförbindelser		3 752	3 883	3 883
Eget kapital inkl ej skuldförda pensionsförbindelser	1	6 562	5 806	5 404
Likviditet		0,30	0,28	0,28
Soliditet enligt balansräkning	1	0,30	0,30	0,29
Soliditet inklusive pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse	1	0,19	0,18	0,17

Kommunkoncernens soliditet inklusive pensionsåtaganden som ansvarsförbindelser har ökat med 1 procentenheter, som effekt av årets resultat. Genom att soliditeten de senaste åren ökat inte bara genom goda resultat utan även genom rättelser och ändrade redovisningsprinciper bör målnivån för soliditeten höjas.

## 9 Investeringar

Årets investeringar uppgick till 3 690 mnkr (förra året 3 610 mnkr) i kommunkoncernen varav bolagen stod för 2 834 mnkr (2 906 mnkr) och kommunen 868 mnkr (718 mnkr).

Bland större investeringar i kommunen märks KS med 230 mnkr och GSN med 197 mnkr.

Kommunkoncernens investeringsbehov de kommande åren är en stor utmaning, inte minst finansiellt. För 2019 var självfinansieringsgraden ca 50 procent mot drygt 40 procent året innan.

Beslut har fattats att avyttra ett antal kommunägda fastigheter. Försäljningsprocess pågår och ett första avtal har träffats. Avyttringen av fastigheter avser att bidra till finansieringen av kommande investeringar.



## 10 Kassaflödesanalys

Kassaflödesanalysen beskriver hur verksamhet och investeringar har finansierats samt hur de har inverkat på kommunens likviditet. Av kassaflödesanalysen för 2019 framgår bland annat att kommunen investerat för 738 mnkr (förra året 880 mnkr) och att finansieringsverksamheten gett ett netto inflöde på 41 mnkr (förra året 650 mnkr). Löpande verksamhet har gett ett positivt kassaflöde med 706 mnkr (förra året -2 mnkr). Likvida medel har ökat med 9 mnkr.

Koncernen har investerat för 3 481 mnkr. Netto har dessa investeringar utöver kassaflödet från löpande verksamhet på +2 063 mnkr finansierats med extern upplåning på 1 421 mnkr. Likvida medel har ökat med 4 mnkr.

## 11 Pensionsåtaganden som ansvarsförbindelser

Största post bland ansvarsförbindelser är den del av pensionsförpliktelse som inte tas upp som skuld. Posten uppgår i årsredovisningen för 2019 till 3 752 mnkr och har minskat med 131 mnkr jämfört med årsredovisningen för 2018.

Kommunen har avsatt medel till en pensionsstiftelse i syfte att användas för framtida pensionsbetalningar. Per 2019-12-31 hade avsättning till stiftelsen skett med 657 mnkr och marknadsvärdet på placeringarna uppgick då till 805 mnkr. Som en effekt av Coronapandemin har börskurser sjunkit kraftigt i början av 2020 vilket påverkat även denna stiftelses innehav. Kommunen gör bedömningen att marknadsvärdet på kommunens placeringar i stiftelsen i början av april fortfarande överstiger anskaffningsvärdet.

## 12 Driftsredovisning

### 12.1 Utfall på nämndnivå med prognosjämförelse

<i>Belopp i miljoner kronor</i>	<i>Utfall 2019</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Avvikelse Utfall/ Budget</i>
Kommunstyrelsen	345	422	487	142
Valnämnden	6	6	6	0
Gatu- och samhällsmiljönämnden	519	511	472	-47
Plan- och byggnadsnämnden	81	74	74	-7
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	24	23	24	0
Räddningsnämnden	160	161	161	1
Namngivningsnämnden	1	2	2	0
Utbildningsnämnden	5 108	5 166	5 172	65
Arbetsmarknadsnämnden	718	723	723	5
Kulturnämnden	344	345	346	2
Idrotts- och fritidsnämnden	284	287	289	5
Äldrenämnden	1 856	1 860	1 848	-8
Omsorgsnämnden	1 677	1 688	1 618	-60
Socialnämnden	763	765	738	-25
Överförmyndarnämnden	21	21	23	2
Finansförvaltningen				399
<i>Summa</i>	<i>11 907</i>	<i>12 053</i>	<i>11 983</i>	<i>475</i>

Större positiva avvikelser från budget redovisas för kommunstyrelsen med 142 mnkr och utbildningsnämnden 65 mnkr. Större negativa avvikelser redovisas av gatu- och samhällsmiljönämnden med -47 mnkr, omsorgsnämnden -60 mnkr och socialnämnden -25 mnkr.

Enskilda större poster, som avviker från budget:

Nettoresultat exploatering	+135	KS
Nedskrivning markvärde Ulleråker	-191	KS
Försäljning bostadsrätter	+134	KS
Pensionskostnad, nytt system KPA	+60	Finansförvaltningen
Skatteintäkter/generella statsbidrag	+51	Finansförvaltningen

Redogörelser för respektive nämnds ekonomiska utfall lämnas nedan.

## 12.2 Nämndvis uppföljning av ekonomi och uppdrag

Fullmäktige har i dokumentet Mål och budget 2019-2021 fastställt nio inriktningsmål och 116 uppdrag som syftar till att nå de nio målen. För bedömning av om målen nås har fastställts totalt 71 indikatorer, med olika indikatorer för olika mål.

En redovisning av utfallet för dessa indikatorer ges i årsredovisningen. Inriktningsmålen är långsiktiga och indikatorerna används för att mäta om KS och nämnderna rör sig i rätt riktning för att nå de långsiktiga målen, inte för att mäta måluppfyllelsen för ett enskilt år.

I den modell kommunen använder för bedömning av måluppfyllelse vägs även in hur KS och nämnderna arbetar med sina uppdrag.

Revisorerna kan i sin prövning av ansvarsfrihet använda samma modell. Revisorerna har dock enligt KL 12 kap 2§ även uppgiften att bedöma om *resultaten* i delårsrapport och årsredovisning är förenliga med de mål fullmäktige beslutat. Bedömningen ska gälla uppnådda resultat, inte de insatser som gjorts.

I den utvärdering revisorerna gör måste därför bedömningen av måluppfyllelse respektive uppdragsutförande enligt vår uppfattning hållas isär. Uppdrag kan bli utförda enligt plan utan att de leder till måluppfyllelse.

Med den utvärdering som görs i årsredovisningen av trender för verksamhetsmålen kan en objektiv utvärdering av resultaten för det enskilda året 2019 inte göras. En indikator kan trendmässigt röra sig mot målet trots att den rör sig i fel riktning under året 2019. Revisorernas uppgift är dock inte att *fastställa* utan *bedöma* om resultaten är förenliga med målen.

I efterföljande avsnitt redovisar vi en nämndvis uppföljning av ekonomi och uppdrag utifrån redovisningen i årsredovisningen.

*Färgförklaring till uppföljningen av uppdrag:*

Blå = uppdraget är genomfört

Grön = arbetet med uppdraget går enligt plan

Gul = arbetet med uppdraget är inte påbörjat eller löper inte på enligt plan

Röd = Uppdraget genomförs ej

Vi använder samma färgskala som kommunen i årsredovisningen.

## 12.2.1 Kommunstyrelsen

### Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	2	2	66
Infrastruktur, skydd m m	-19	39	235
Fritid och kultur	1	3	16
Grundskola, förskoleklass och fritidshem	-2	-2	0
Vård och omsorg	-3	-3	0
Affärsverksamhet	150	10	0
Kommunledning och gemensamma verksamheter	13	14	170
<b>Totalt</b>	<b>142</b>	<b>64</b>	<b>487</b>

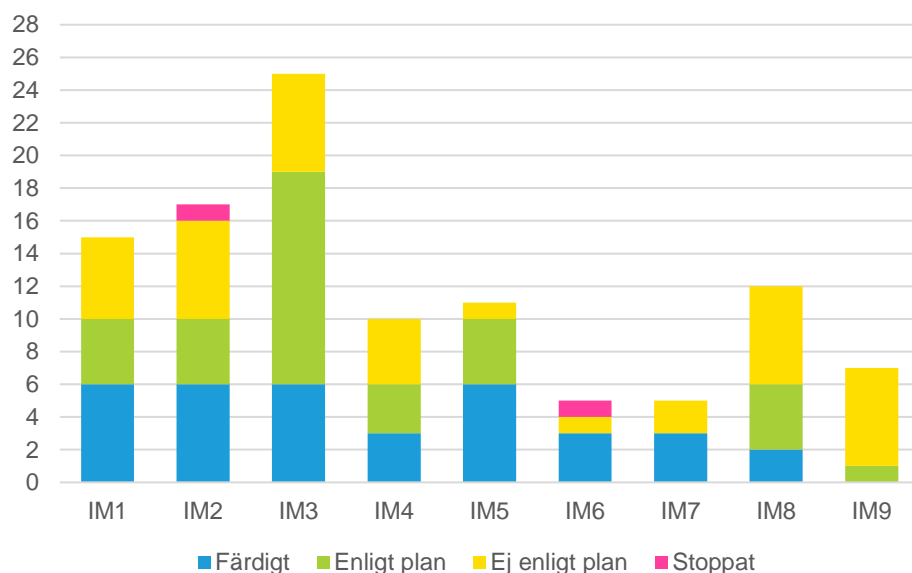
#### Kommentarer

Större avvikelser mot budget:

- *Kommunledning* redovisar ett överskott med 52 mnkr. En stor del förklaras av att obudgeterade externa medel erhållits avseende delar i handlingsplan Gottsunda.
- *Stadsbyggnad* redovisar ett överskott på 89 mnkr. I överskottet ingår flera jämförelsestörande poster som del av *mark- och exploateringsverksamheten*;
  - o Markförsäljningar med nettoresultat på 228 mnkr, vilket är 181 mnkr högre än budget
  - o Nedskrivning av markvärdet i Ulleråkerprojektet -191 mnkr
  - o Ombokningar som följd av kvalitetssäkring av exploateringsredovisningen, -23 mnkr
- *Stadsbyggnad* har även en stora avvikande post inom *fastighetsverksamheten*;
  - o Avyttringen av bostadsrätter till Brf Leopold gav ett överskott på 137 mnkr

Kommunstyrelsens verksamheter i övrigt redovisar ett mindre överskott genom att förfogandemedel inte nyttjats i budgeterad omfattning, högre volymer och intäkter inom måltidsservice under gemensam service och ett mindre överskott i driften av fastighetsverksamheten.

### Uppdragsuppföljning



#### Kommentarer

Kommunstyrelsen har blivit färdig med 35 av 107 uppdrag under 2019. Ytterligare 33 uppdrag pågår enligt plan medan 37 uppdrag är försenade jämfört med ursprunglig plan. Två uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden.

## 12.2.2 Gatu- och samhällsmiljönämnden

### Utfall i jämförelse med budget och prognos

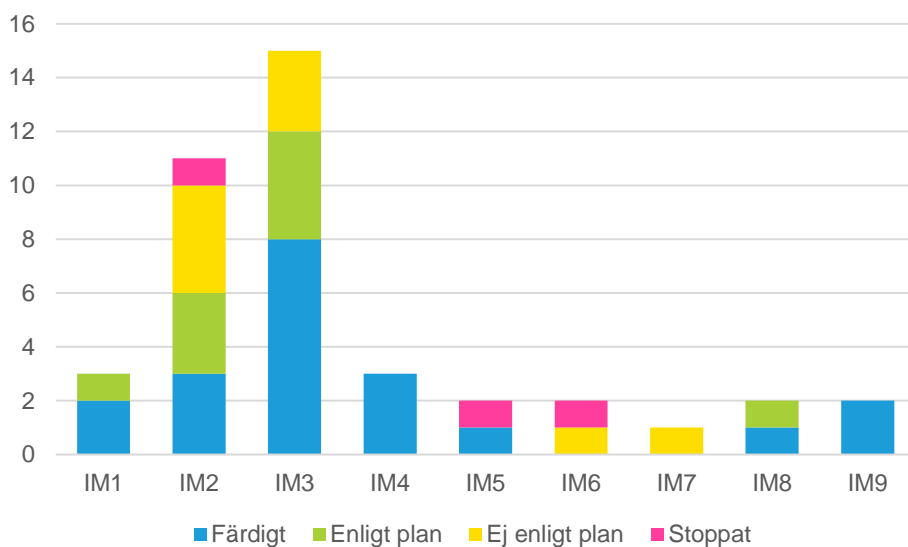
Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	0	0	1
Infrastruktur, skydd m m	-40	-26	336
Vinterväghållning	-3	-12	75
Färdtjänst/riksfärdtjänst	-2	0	59
Affärsverksamhet	-1	-1	0
<b>Totalt</b>	<b>-47</b>	<b>-39</b>	<b>472</b>

### Kommentarer

Större avvikelser mot budget:

- Genomgång av exploateringsprojekt har gett intäkter på ca 10 mnkr och ökade avskrivningskostnader på ca 20 mnkr
- Genomgång av pågående investeringar har lett till att 19 mnkr bokförts som kostnad, till största delen Uppsalapaketet med 14 mnkr
- Projektkostnader avseende utredningskostnader för planer och program samt lantmäteriförrättningar har kostnadsförts med ca 5 mnkr. Denna typ av kostnader har tidigare räknats som investeringar.
- Kostnad gällande kreditivränta på ca 4 mnkr
- Kostnader för vinterväghållning blev 3 mnkr högre än budget

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har helt genomfört 20 av 41 uppdrag. Nio uppdrag pågår enligt plan medan nio är försenade. Tre uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden.

Av försenade uppdrag bedöms de flesta färdigställas under 2020.

### 12.2.3 Valnämnden

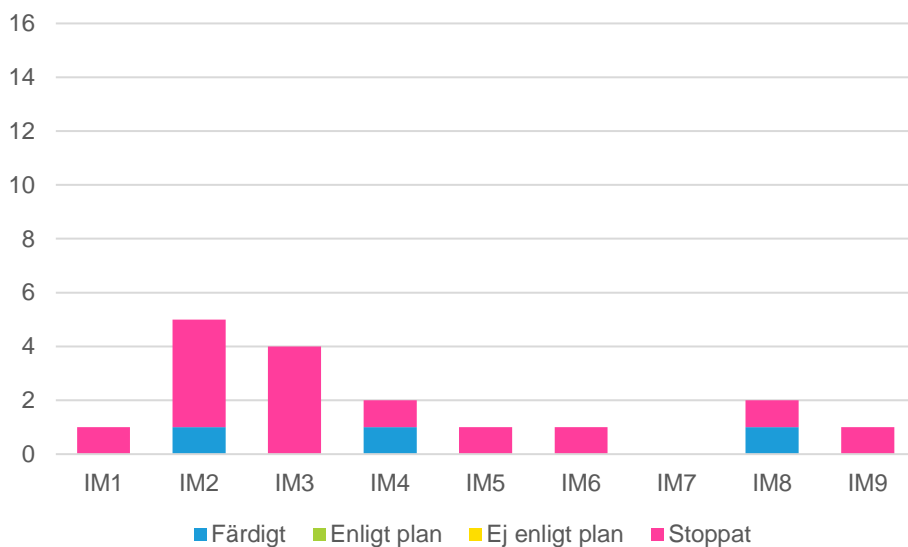
#### Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	0,1	0,1	5,9
Totalt	0,1	0,1	5,9

#### Kommentarer

Det ekonomiska utfallet ligger nära budget och föranleder ingen ytterligare kommentar.

#### Uppdragsuppföljning



#### Kommentarer

Valnämnden har blivit färdig med tre av 17 uppdrag under året. Övriga 14 uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområde.

## 12.2.4 Plan- och byggnadsnämnden

### Utfall i jämförelse med budget och prognos

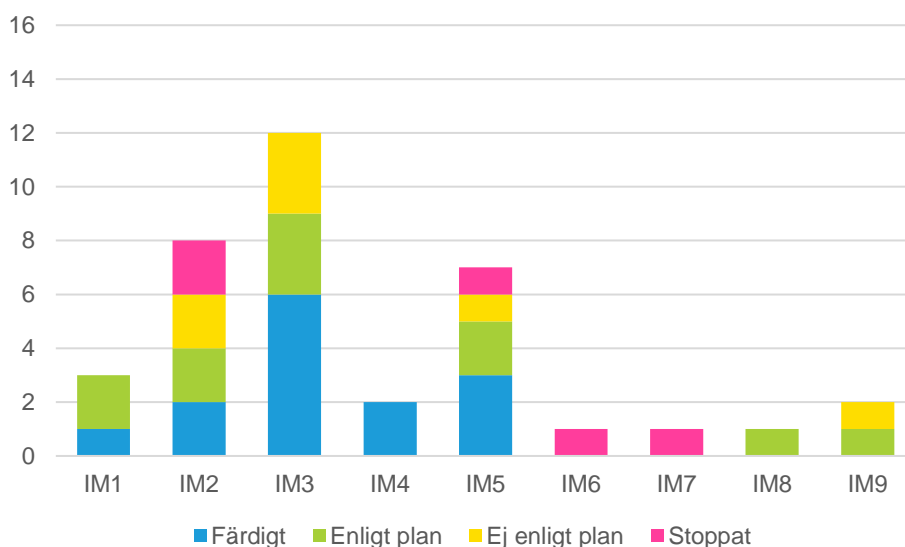
Belopp i mnkr	Utfall	Prognos	Budget
	2019	2019	2019
Politisk verksamhet	0	0	2
Infrastruktur, skydd m m	-9	0	36
Ordinärt boende, äldre	-1	0	22
Ordinärt boende, funktionsnedsättning	3	0	14
<b>Totalt</b>	<b>-7</b>	<b>0</b>	<b>74</b>

#### Kommentarer

Underskottet har uppkommit genom ändrade redovisningsprinciper;

- En avsättning på 6 mnkr har gjorts för att reservera medel för fattade beslut som ännu ej betalats ut
- Intäkterna från bygglov och byggnadsinspektion har periodiserats för att nå bättre samstämmighet mellan finansiering och arbetsinsats.

#### Uppdragsuppföljning





### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 14 av 37 uppdrag under 2019. Elva uppdrag följer plan medan sju är försenade. Fem kommer inte att utföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. Av de uppdrag som är försenade bedöms de flesta bli färdiga 2020.

## 12.2.5 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

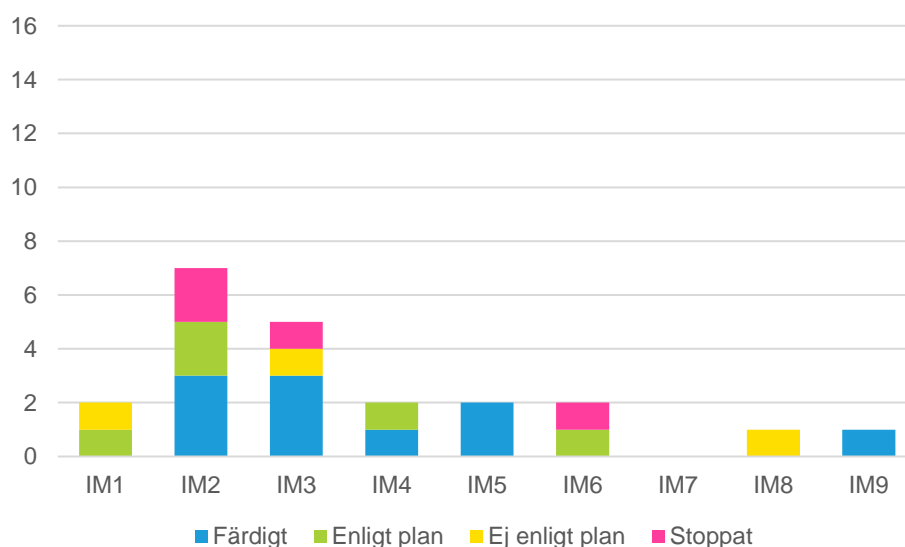
### Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	-0,5	-0,3	1,2
Infrastruktur, skydd m m	0,7	1,0	22,7
Fritid, övrigt	0,1	0,1	0,1
<b>Totalt</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>24,0</b>

### Kommentarer

Nämndens utfall ligger nära budget. Överskottet avser framför allt EU-bidrag.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 10 av 22 uppdrag under 2019. Fem uppdrag löper enligt plan medan tre är försenade. Fyra kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamheter. Nämnden redovisar inte när de försenade uppdragen bedöms färdigställas.

## 12.2.6 Räddningsnämnden

### Utfall i jämförelse med budget och prognos

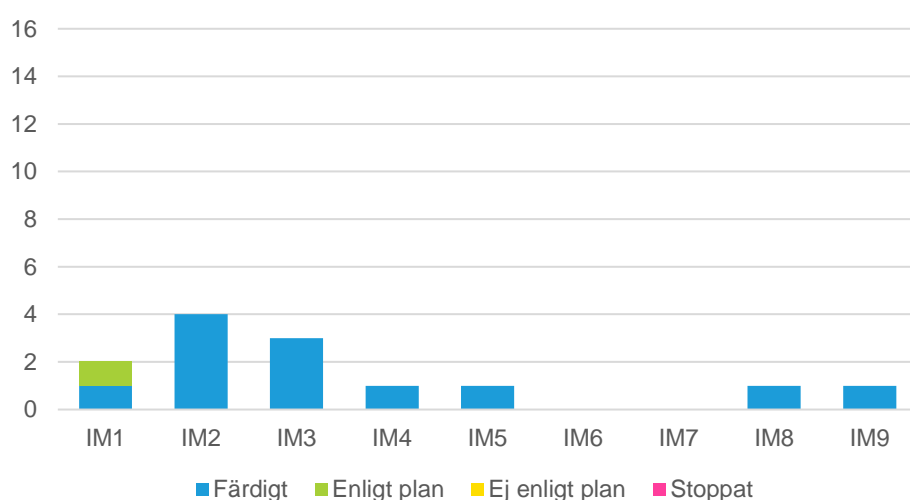
Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	0	0	1
Infrastruktur, skydd stadsbyggnad m m	1	0	160
<b>Totalt</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>161</b>

### Kommentarer

Räddningsnämnden är en gemensam nämnd för Tierp, Uppsala och Östhammars kommuner och där Uppsala kommun är värdkommun.

Det positiva resultatet har uppkommit genom arbete för att få en ekonomi i balans. Bland annat minskade lönekostnaderna under andra halvåret med 3 mnkr jämfört med första halvåret genom bättre personalplanering och anställningsstopp.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med tio av 13 uppdrag under året. Övriga tre uppdrag genomförs som planerat.

## 12.2.7 Namngivningsnämnden

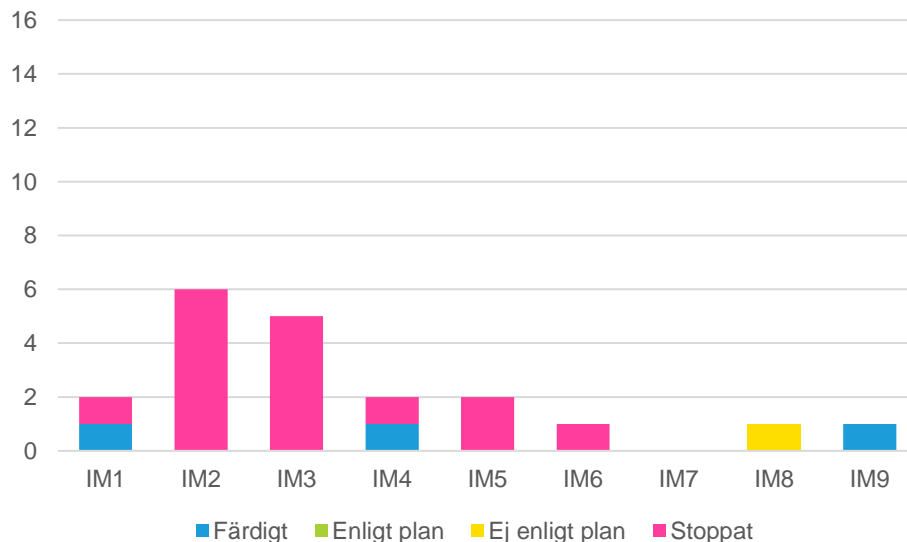
### Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	-0,3	-0,4	0,4
Infrastruktur, skydd m m	0,4	0,4	1,2
<b>Totalt</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>1,6</b>

### Kommentarer

Det ekonomiska utfallet ligger nära budget. Avvikelser består av lägre kostnader för annonsering och lägre sammanträdesarvoden än förväntat.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med tre av 20 uppdrag under 2019. Ett uppdrag är försenat och 16 uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. Det försenade uppdraget beräknas bli färdigt under 2020.

## 12.2.8 Utbildningsnämnden

### Utfall i jämförelse med budget och prognos

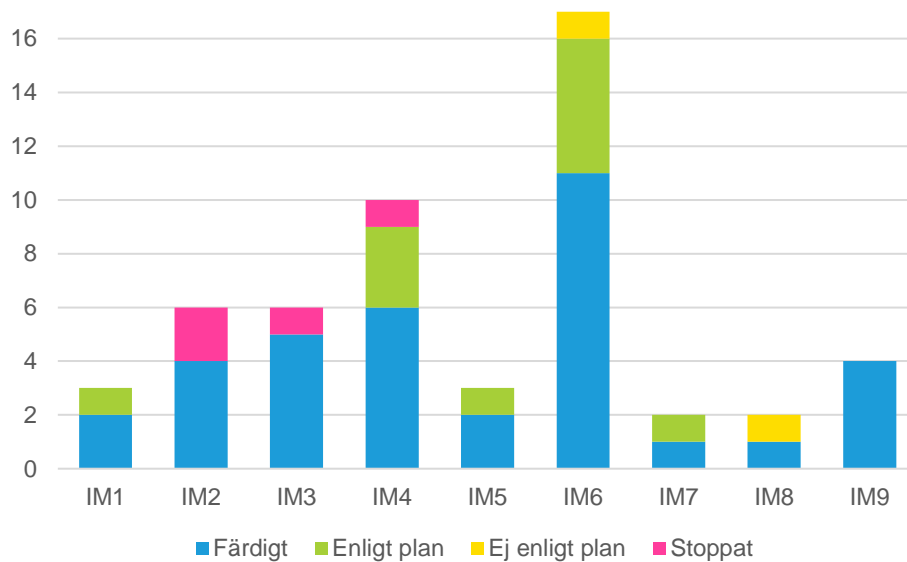
Belopp i mnkr	Utfall	Prognos	Budget
	2019	2019	2019
Politisk verksamhet	0	0	3
Förskoleverksamhet	16	4	1 532
Grundskola, förskoleklass och skolbarnsomsorg	48	19	2 648
Grundsärskola	0	-2	105
Gymnasieskola	-1	-14	831
Gymnasiesärskola	1	-1	53
Övriga verksamheter	0	1	0
<b>Totalt</b>	<b>65</b>	<b>6</b>	<b>5 172</b>

### Kommentarer

Det ekonomiska överskottet har uppkommit framför allt genom:

- Högre statsbidrag än budgeterat, framför allt bidrag för likvärdig skola i grundskola samt för mindre barngrupper i förskola
- Något högre interkommunala intäkter och föräldraavgifter än budgeterat.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 36 av 53 uppdrag under 2019. Elva uppdrag löper på enligt plan. Ett uppdrag är försenat och fyra uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden.

## 12.2.9 Arbetsmarknadsnämnden

### Resultat i jämförelse med budget och prognos

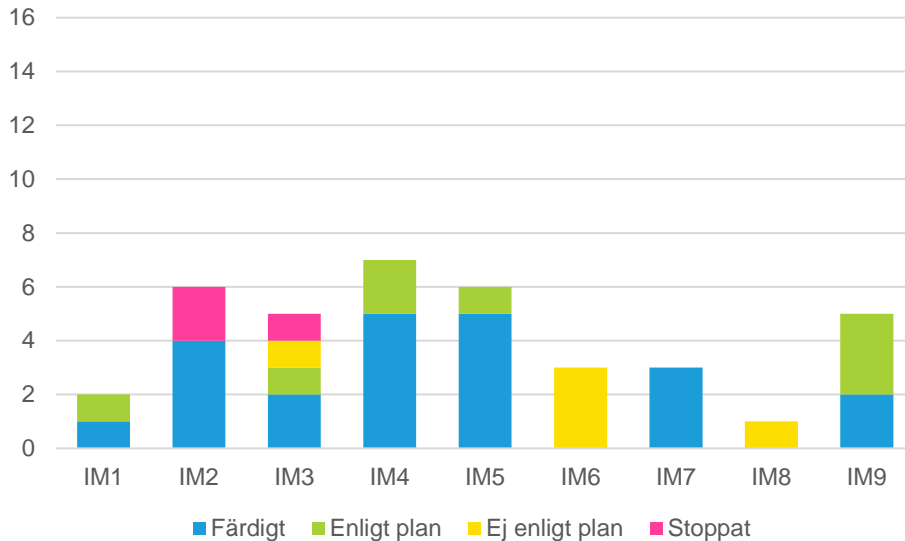
Belopp i mnkr	Utfall	Prognos	Budget
	2019	2019	2019
Politisk verksamhet	0	0	2
Infrastruktur, skydd m m	0	0	7
Kultur, övrigt	0	0	2
Grundläggande vuxenutbildning	1	1	24
Gymnasial vuxenutbildning och påbygg- nadsutbildning	0	-2	73
Svenska för invandrare	0	3	69
Ekonomiskt bistånd	-39	-29	395
Flyktingmottagande	31	17	8
Arbetsmarknadsåtgärder	9	9	142
Övriga verksamheter	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>723</b>

#### Kommentarer

Underskottet för ekonomiskt bistånd har uppkommit i ökade kostnader för försörjningsstöd. Orsaker är längre bidragstider, ökat antal större hushåll samt avslutade statliga etableringsstöd för nyanlända.

Flyktingmottagandets överskott på 31 mnkr förklaras av att schablonintäkterna är högre än budgeterat.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 22 av 38 uppdrag under 2019. Åtta uppdrag löper på enligt plan. Fem uppdrag är försenade och tre uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. De försenade uppdragen uppges vara knutna till att verksamhet flyttats till Utbildnings- och jobbcenter i Boländerna.

## 12.2.10 Kulturnämnden

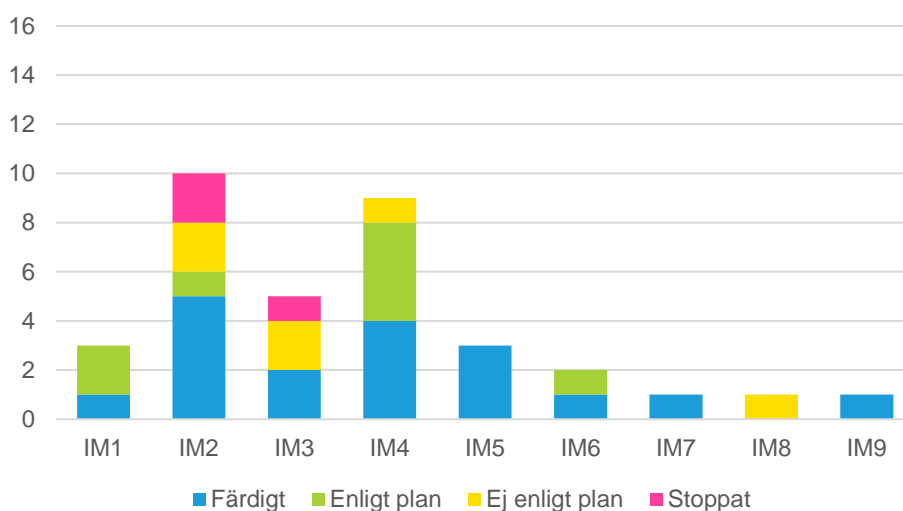
### Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	0	0	2
Infrastruktur, skydd m m	4	1	2
Bibliotek	-4	-1	94
Musikskola/kulturskola	-1	0	44
Kultur, övrigt	-5	2	88
Fritidsgårdar	3	0	41
Fritid, övrigt	5	-1	45
Öppen fritidsverksamhet	1	0	31
Grundskola	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>346</b>

#### Kommentarer

Nämnden har inga större enskilda avvikelser från budget.

#### Uppdragsuppföljning





### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 18 av 35 uppdrag under 2019. Åtta uppdrag löper på enligt plan. Sex uppdrag är försenade och tre uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. De försenade uppdragen bedöms bli färdiga under 2020.

## 12.2.11 Idrotts- och fritidsnämnden

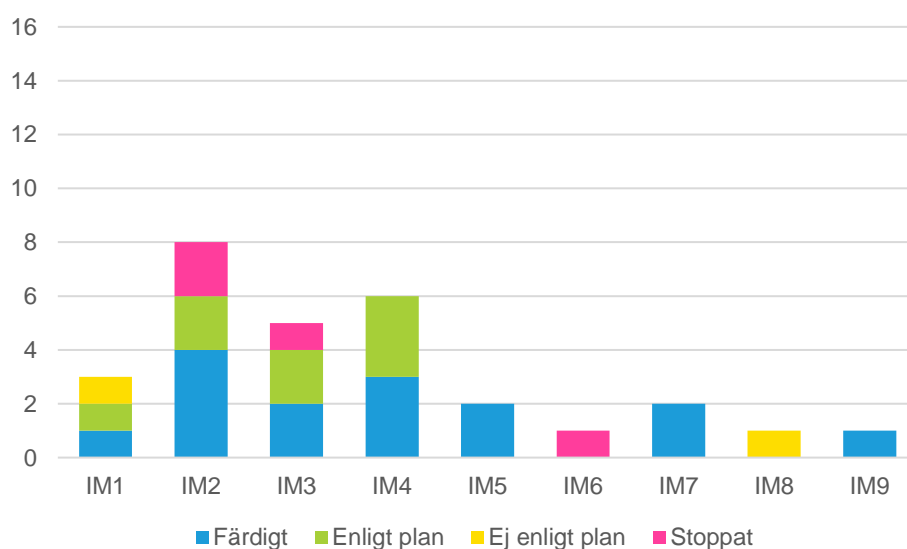
### Resultat i jämförelse med budet och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	0	0	1
Fritid och kultur	6	2	288
<b>Totalt</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>289</b>

### Kommentarer

Resultatet har uppkommit genom ökade intäkter för bokning och uthyrning av idrottsanläggningar samt lägre kostnader för avskrivningar och ränta.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har färdigställt 15 av 29 uppdrag under året. Åtta uppdrag pågår enligt plan. Två uppdrag är försenade och fyra uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. De försenade uppdragen bedöms bli färdiga 2020.

## 12.2.12 Äldrenämnden

### Resultat i jämförelse med budget och prognos

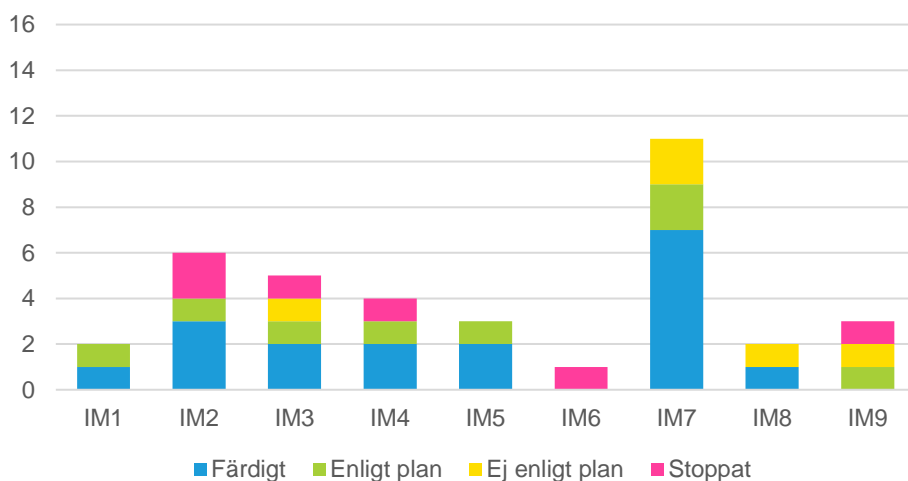
Belopp i mnkr	Utfall	Prognos	Budget
	2019	2019	2019
Politisk verksamhet	0	0	1
Öppen verksamhet	3	2	66
Ordinärt boende	29	28	788
Särskilt boende	-39	-41	993
<b>Totalt</b>	<b>-8</b>	<b>-11</b>	<b>1 848</b>

### Kommentarer

Nämnden lyfter fram följande förklaringar till större budgetavvikelser:

- Flytt av medel (kommunbidrag) gjordes inför 2019 från särskilt boende till ordinärt boende för att nå bättre följsamhet mot verksamheternas kostnader. År 2018 redovisade ordinärt boende ett underskott på -33 mnkr och särskilt boende ett överskott på +26 mnkr.
- Kostnader i samband med övertaganden av vårdboenden från extern regi.
- Lägre externa intäkter (taxor och avgifter) än budgeterat.

### Uppdragsuppföljning



#### Kommentarer

Nämnden har färdigställt 18 av 37 uppdrag under 2019. Fem uppdrag är försenade och sex uppdrag kommer inte att genomföras då de inte berör nämndens verksamhetsområden. Flertalet försenade uppdrag bedöms nås under 2020.

### 12.2.13 Omsorgsnämnden

#### Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	-1	-1	2
Ordinärt boende, äldre	9	9	18
Särskilt boende, äldre	0	-1	71
Öppen verksamhet, funktionsnedsättning	-6	-5	32
Ordinärt boende, funktionsnedsättning	7	9	183
Särskilt boende, funktionsnedsättning	-36	-39	151
LSS och assistansersättning	-32	-43	1 162
<b>Totalt</b>	<b>-60</b>	<b>-70</b>	<b>1 618</b>

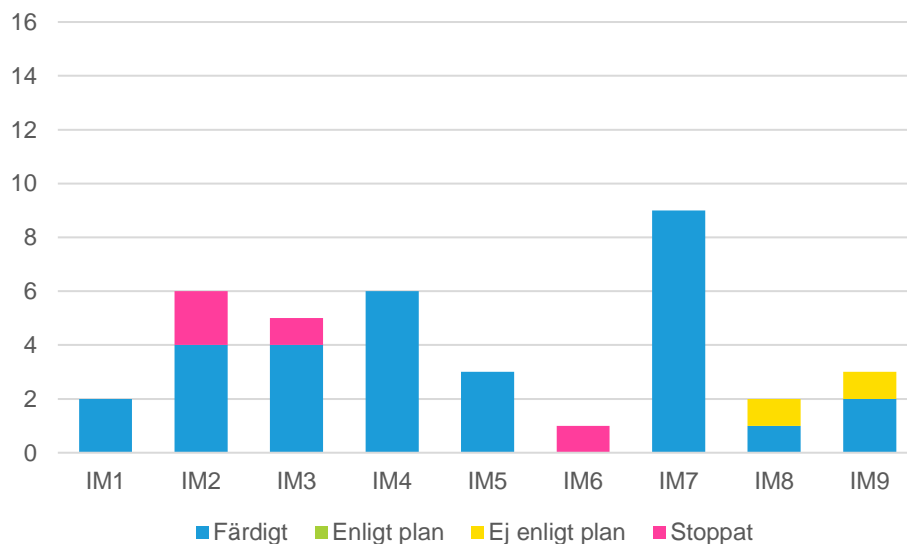
### Kommentarer

Förklaringar till budgetavvikelser:

- Volymökning personlig assistans -13 mnkr
- Omställningskostnader personlig assistans -14 mnkr
- Övertagande av särskilt boende pga allvarliga kvalitetsbrister hos privat utförare -10 mnkr
- Ej uppnådda effektiviseringar m m -23 mnkr

Nämnden arbetar med ett antal fokusområden för ekonomi i balans inklusive kostnads-kontroll.

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden har blivit färdig med 31 av 37 uppdrag. Två uppdrag är försenade och fyra kommer inte att utföras då de inte tillhör nämndens verksamhetsområden. De försenade uppdragen bedöms bli färdiga 2020.

## 12.2.14 Socialnämnden

### Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	-1	-1	5
Missbrukarvård och övrig vård för vuxna	-22	-17	185
Barn- och ungdomsvård	-21	-14	514
Familjerätt och familjerådgivning	-1	-1	18
Flyktingmottagande	19	7	17
<b>Totalt</b>	<b>-25</b>	<b>-26</b>	<b>738</b>

#### Kommentarer

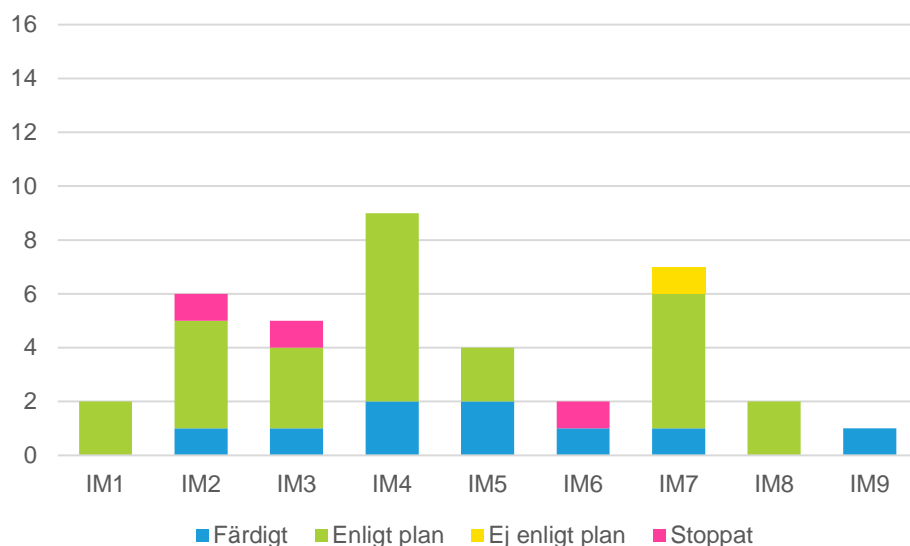
*Missbrukarvård och övrig vård för vuxna:* Antalet vårddygn i insatserna hem för vård eller boende och stödboende har ökat, både genom ökade behov och genom en högre grad av komplicerade ärenden.

*Barn- och ungdomsvård:* Verksamheten har ett högt inflöde av ärenden och höga volymer av insatser. Ensamkommande barn och ungdomar som är svenska medborgare har flyttats till verksamheten och ger ett underskott på 5 mnkr. Ett beviljat bidrag från Migrationsverket som inte betalas ut då verkets budget överstigits påverkar resultatet negativt med 7 mnkr.

*Flyktingmottagande:* Som förklaringar till överskottet uppges omställningsarbete, intäkter från föregående år och flytten av ensamkommande barn och ungdomar som är svenska medborgare till *Barn- och ungdomsvård*.

En åtgärdslista har tagits fram för insatser under 2020 som ska förbättra resultatet under 2020, bland annat effektivare myndighetsutövning.

### Uppdragsuppföljning



#### Kommentarer

Nämnden har genomfört och slutfört nio av 38 uppdrag, medan 25 pågår enligt plan. Ett uppdrag är försenat medan tre inte kommer att genomföras då de inte hör till nämndens verksamhetsområden.

Nämnden anser sig bättre kunna bidra till mål 1 jämställd och hållbar ekonomi och mål 7 äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet.

## 12.2.15 Överförmyndarnämnden

### Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	Utfall 2019	Prognos 2019	Budget 2019
Politisk verksamhet	-5	-4	14
Flyktingmottagande	8	6	9
<b>Totalt</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>23</b>

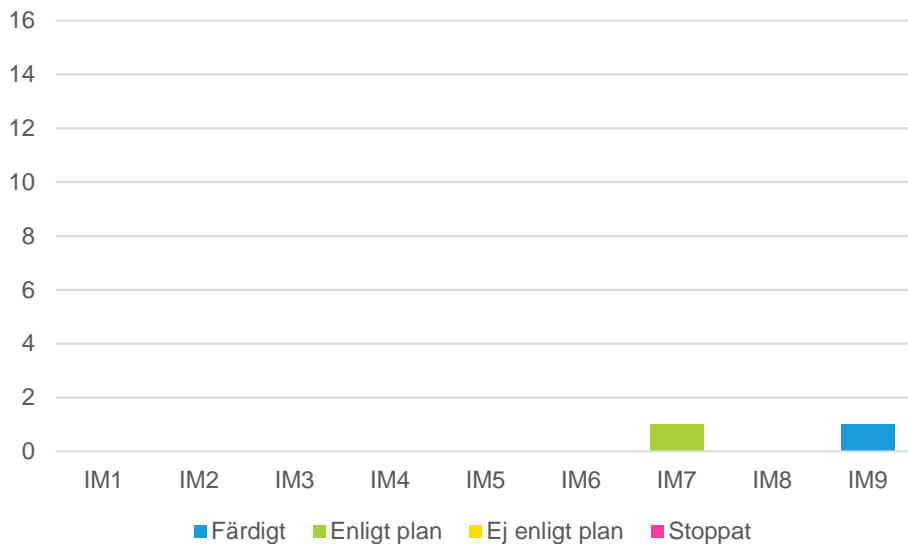
#### Kommentarer

Överskottet har uppkommit genom färre ärenden för ensamkommande barn och lägre kanslikostnader samt ett bidrag från Migrationsverket på 0,7 mnkr som avser 2018.



Uppsala kommun  
2019  
KPMG AB  
2020-04-17

### Uppdragsuppföljning



### Kommentarer

Nämnden arbetar med de mål och uppdrag som gemensamt beslutats av ägarkommunerna. Av två uppdrag har ett färdigställts och ett följer plan.

KPMG, dag som ovan

*Bo Ädel*

Bo Ädel  
Auktoriserad revisor  
Certifierad kommunal revisor



# Granskning av över- gång till lag om kom- munal 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.

## 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 inkilade 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*



## *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 överförts 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.**

### 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.

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 färdigställdes 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 avstämningarna 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 sk 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.

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 innevarande och framtida perioder justeras.

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

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 innehaft 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.

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.



#### 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. Avvikelse 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**

**- 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

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 måluppfyllelse, 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.

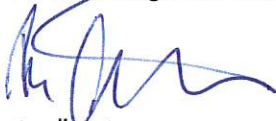
### 9.2.7 Nämndernas verksamhetsberättelser

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.*



# Granskning av komponentavskrivningar i koncernredovisningen

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-02-21

Antal sidor 10



**Uppsala kommun**

Granskning av komponentavskrivningar i koncernredovisningen

Rapport

2020-02-21

## **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	Beslutad lösning	5
9.2	Redovisningsfel som ska rättas	6
9.3	Koncernbokslutet 2019	7
9.3.1	Korrigeringar	7
9.3.2	Årliga framtida avskrivningar och elimineringar	7
9.4	Granskningsfrågor och svar	7
9.5	Återstående arbete	10

## 1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har KPMG genomfört en granskning av kommunens avskrivningar i koncernredovisningen för de byggnader som 2013 såldes från kommunen till tre av kommunen ägda och nybildade bolag.

Transaktionen genomfördes till bedömda marknadsvärden på fastigheterna. Totalt försäljningspris uppgick till 4,3 miljarder kr och i förhållande till bokförda värden i kommunen uppkom en reavinst på ca 1 miljard kr. Denna internvinst har korrigerats i koncernredovisningen.

Bolagen tillämpar komponentmetoden för avskrivning på byggnaderna, vilket kommunen inte hade gjort. I koncernredovisningen har bolagens avskrivningar därför korrigerats för att motsvara de principer som tidigare tillämpades av kommunen. En effekt av det är bland annat att byggnaderna har haft olika bedömd livslängd i kommunen i förhållande till i bolagen, vilket påverkat storleken på avskrivningarna.

Efter revisorernas ifrågasättande av avskrivningsprinciperna i koncernen har kommunen genomfört en analys och funnit att bolagens bedömningar av livslängder och därmed avskrivningstider för de övertagna byggnaderna är de korrekta och att dessa ska ha genomslag även i koncernredovisningen.

Kommunen har i sitt utredningsarbete upprättat förteckningar i excel över de fastigheter som överläts och rekonstruerat både de avskrivningar som gjorts under de gångna sex åren och den andel av internvinsten som belöper på respektive fastighet samt hur stor del av denna internvinst som hittills skulle ha eliminerats i koncernredovisningen, med tillämpning av bolagens avskrivningar.

Enligt kommunens analys har den felaktiga elimineringen för avskrivningsprincip uppgått till ca 96 mnkr per år, totalt 576 mnkr till och med 2018. Den korrekta korrigeringen skulle ha varit ca 29 mnkr per år, totalt 174 mnkr till och med 2018.

Rättelse sker i koncernbokslutet för 2019 på så sätt att det egna kapitalet till och med bokslutet 2018 ökas med  $(576-174=)$  402 mnkr.

Från och med 2019 görs den korrekta avskrivningen på för närvarande ca 29 mnkr per år. Det innebär att kommunens årliga koncernresultat förbättras med för närvarande ca 66 mnkr per år.

De framtida elimineringarna i koncernredovisningen kommer att ske med utgångspunkt från varje enskild fastighet vilket är en förutsättning för en korrekt redovisning över tid. Den tidigare felaktiga elimineringen skedde med ett klumpbelopp som i sig innebar att till exempel en fastighet som var nedskriven till noll fortsatte att skrivas av och åsattes (oavsiktligt) negativt värde i balansräkningen.

För att de framtida avskrivningarna ska kunna bli korrekta i koncernredovisningen krävs en löpande kommunikation mellan bolag och koncernekonomer så att till exempel byggnader som säljs eller rivs blir avförda inte bara från bolagets anläggningsregister utan även från den excelförteckning som nu upprättats av koncernekonomerna för att hålla reda på de koncernmässiga avskrivningarna.

## Uppsala kommun

Granskning av komponentavskrivningar i koncernredovisningen  
Rapport  
2020-02-21

Vi har i vår granskning utöver en löpande dialog med kommunen tagit ställning till principbeslut samt form och underlag för rättningar och framtida avskrivningar och gör bedömningen att såväl rättelse som framtida redovisning kommer att ske med utgångspunkt från korrekta principer och rimligt korrekta underlag.

Vissa differenser återstår att utreda av kommunen men bedöms av oss inte avse i sammanhanget väsentliga belopp.

## 2 Bakgrund

Uppsala kommun bedriver sina verksamheter genom kommunstyrelsen och ett antal nämnder. Verksamheterna bedrivs även i bolagsform i bolag som ägs av kommunen. Resultat- och balansräkningar och annan finansiell information lämnas i delårsrapporter och årsredovisningar både för kommunen och för kommunen tillsammans med de kommunägda bolagen i en så kallad sammanställd redovisning.

En stor del av bolagens intäkter och kostnader avser kommunen, bland annat genom uthyrning av verksamhetslokaler. Dessa koncerninterna intäkter och kostnader elimineras bort i den sammanställda redovisningen. Kommunen har tidigare år även gjort stora fastighetsförsäljningar till olika kommunägda bolag. Även dessa transaktioner elimineras bort i den sammanställda redovisningen.

I årsredovisningen för 2018 uppgick kommunens verksamhetsintäkter till ca 3 miljarder kr medan kommunkoncernens verksamhetsintäkter uppgick till drygt 5 miljarder kr. Kommunens nettoresultat uppgick till 429 mnkr, kommunkoncernens till 563 mnkr.

Kommunens balansomslutning uppgick i bokslutet för 2018 till 26 miljarder kr, kommunkoncernens till 32 miljarder kr. Både kommunens och kommunkoncernens eget kapital uppgick till drygt 9 miljarder kr.

Kommunens styrning mot finansiella mål sker delvis utifrån nyckeltal i koncernens redovisning, framför allt soliditet.

Enligt lag om kommunal bokföring och redovisning, LKBR, ska koncernredovisning upprättas när de verksamheter som bedrivs i bolagsform har väsentlig betydelse. I denna lag benämns koncernredovisningen sammanställd redovisning. Rådet för Kommunal Redovisning, RKR, har i rekommendation R 16 Sammanställda räkenskaper uttalat sig om hur den sammanställda redovisningen ska upprättas. Bland annat ska denna redovisning utgå ifrån de redovisningsprinciper som tillämpas i kommunens redovisning.

Revisorerna har i tidigare års granskningar konstaterat att den vinst på närmare en miljard kr som uppstod i kommunen när ett antal verksamhetsfastigheter bolagiserades 2013 elimineras korrekt i koncernredovisningen. Däremot sker en enligt revisorernas uppfattning en felaktig eliminering av den komponentavskrivning som sker i bolagen. Bolagen tillämpar komponentmetoden i sina bokslut vilket är tvingande enligt K3-reglerna. I koncernredovisningen elimineras denna metod till de avskrivningsplaner kommunen använde för fastigheterna innan de såldes till bolagen. Denna eliminering är enligt revisorernas uppfattning felaktig då även kommunen ska tillämpa komponentmetoden enligt RKR:s rekommendation R4 Materiella anläggningstillgångar.



## Uppsala kommun

Granskning av komponentavskrivningar i koncernredovisningen

Rapport

2020-02-21

Elimineringen har flera effekter;

- Byggnaderna ifråga har olika livslängd i de bolag som äger dem i förhållande till den livslängd de anses ha i koncernredovisningen.
- För koncernen borde kommunen ha ett separat anläggningsregister för fastigheterna om dessa ska ha individuellt avvikande värden jämfört med i bolagen. Sådant anläggningsregister finns inte.
- I avsaknad av anläggningsregister finns en stor risk att byggnader i koncernredovisningen blir fortsatt avskrivna trots att de redan är avskrivna till noll.
- Komponentmetoden påverkar inte bara avskrivningar utan även klassificering av reparationer och investeringar. En eliminering enbart av skillnader i avskrivningar leder till en blandmetod som inte är tillåten.
- Det rör sig om belopp som i längden får väsentlig betydelse för kommunkoncernens balansräkning.
- Om fastigheter säljs från bolagen till externa köpare finns inte ett separat bokfört värde för respektive fastighet att boka bort som avgående bokfört värde i koncernen när koncernens reasultat ska beräknas.

Revisorerna har även i tidigare års granskningsrapporter uttryckt uppfattningen att byggnader med större värden i Ulleråker borde skrivas av enligt komponentmetoden. Så har hittills inte skett, trots att fastigheterna anskaffades relativt nyligen och att en övergång till komponentmetoden inte borde medföra några svårigheter.

Kommunen har instämt i revisorernas synpunkter både gällande komponentmetoden i koncernredovisningen och i kommunens redovisning. Utredning och rättelse avses att ske under 2019.

Revisorerna har i sin riskbedömning funnit att, med hänsyn till frågans komplexitet, risken för fel är hög i rättelsen av redovisningen både för tidigare år och framåt och att de fel som kan uppstå kan få stora beloppsmässiga konsekvenser. Revisorerna har därför uppdragit åt KPMG att genomföra en granskning av kommunens justeringar av elimineringar och avskrivningar på fastigheter.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

### 3 Syfte och granskningsfrågor

Syftet med uppdraget har varit att granska och bedöma om kommunens nya principer och beräkningar för komponentmetoden i kommunens och kommunkoncernens redovisning är i överensstämmelse med lag och rekommendationer.

I syftet ingår även att granska och bedöma rättelser av tidigare års sammanställda redovisningar.

Inom ramen för det övergripande syftet ska följande frågor besvaras:

- Är principerna för tillämpningen av komponentmetoden med avseende på indelning i komponenter och avskrivningstider rimliga?
- Finns det en rimlig enhetlighet i tillämpningen av komponentmetoden i enskilda bolag som i den sammanställda redovisningen harmoniserar med kommunens principer?

## Uppsala kommun

Granskning av komponentavskrivningar i koncernredovisningen  
Rapport  
2020-02-21

- Finns det ett ändamålsenligt anläggningsregister för koncernens anskaffningsvärden och avskrivningar på enskilda fastigheter?
- Har de enskilda fastigheterna samma bedömda livslängd i koncernen som i de enskilda bolagen?
- Hur sker anpassningen av gamla avskrivningsplaner till nya i kommunen och i koncernen? Sker en engångsjustering eller upprättas en plan för avskrivning på mellanskillnaden? Är det tänkta förfarandet förenligt med god redovisningssed?
- Övriga frågeställningar som är relevanta för att uppnå granskningens syfte.

## 4 Avgränsning

Granskningen har varit avgränsad till den bokföringsmässiga hanteringen i koncernredovisningen av de fastigheter som överläts från kommunen till tre nybildade bolag 2013. Granskningen har avsett räkenskapsåret och bokslutet 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:

- Inledande intervjuer och diskussioner med ansvariga tjänstemän på kommunledningskontoret, inklusive ekonomidirektör och redovisningschef.
- Analyser av principer, beräkningar och dokumentation.
- I övrigt besvarande av frågorna under avsnitt 2.
- Avslutande sammanställning, analys och rapport.

Granskningen inleddes med ett möte i oktober 2019, med deltagande av ansvariga redovisningsekonomer och KPMG. Viktiga frågor som då diskuterades:

- Förlängning av byggnaders livslängd. Är det rimligt att byggnader som i kommunen bedömts ha en viss livslängd nu ges en förlängning av denna förväntade livslängd, i vissa fall byggnader med relativt hög ålder som nu betraktas som likvärdiga med nyuppförda?
- Avsaknad av viss historik. De överlätna byggnadernas historiska anskaffningsvärden och avskrivningar m m från den tid kommunen stod som ägare är i vissa/många fall inte tillräckligt väl dokumenterade. Ett koncernmässigt anläggningsregister skulle vara svårt att upprätta.

## Uppsala kommun

Granskning av komponentavskrivningar i koncernredovisningen

Rapport

2020-02-21

- Dubbla anläggningsregister, dvs ett register i kommunkoncernen och ett i respektive bolag, bedömdes som i praktiken omöjligt att upprätthålla under den tid som skulle krävas, i upp till ca 70 år.
- De överlåtna fastigheterna har delvis olika identiteter från den kommunägda tiden mot i bolagen.

Det konstaterades vidare:

- Rättelse av tidigare år ska bokföras över eget kapital
- Koncernredovisningen påverkar inte balanskravet men soliditeten
- Finansiella mål bör korrigeras

Ett analysarbete följde i kommunen som slutligen resulterade i beslut enligt p 9.1 nedan.

Fortsatt dialog pågick mellan kommunen och KPMG, kring beslutet, konsekvenser och nödvändiga åtgärder att vidta.

Kommunen genomförde ett omfattande arbete bland annat med att identifiera från kommunen sålda fastigheter och reavinster per fastighet för matchning med de fastigheter som bokförts som förvärvade i de tre bolagen. Denna identifiering och matchning visade sig svår att genomföra då dokumentationen av transaktionerna 2013 var bristfällig.

I februari 2020 hölls ett nytt avstämningsmöte mellan kommunen och KPMG. Vid mötet diskuterades beslutad lösning, kvarstående utredningsarbete, konsekvenser och hantering i koncernredovisningen för 2019.

## 8 Projektorganisation

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

## 9 Resultatet av granskningen

### 9.1 Beslutad lösning

Kommunen har beslutat om följande åtgärder:

Den avskrivningsplan som upprättats av dotterbolagen är den korrekta utgångspunkten för kommunkoncernens avskrivning, eftersom den baseras på den marknadsvärdering och tekniska analys som skedde i anslutning till transaktionen 2013.

Om affären inte genomförts, skulle komponentindelning ha genomförts av anläggningarna i kommunen. Kommunens avskrivningskurva skulle efter den komponentindelningen ha avspeglat samma avskrivningsprofil som dotterbolagens, korrigerad för avvikande anskaffningsvärde och internvinst (989 mnkr).

Genom att acceptera dotterbolagens avskrivningar/anskaffningsvärde och att eliminera internvinsten enligt en proportionell avskrivningsprofil som gäller för varje överlåtet objekt som genererat internvinsten, uppnås en i allt väsentligt korrekt bild av koncernens förväntade avskrivningar. Samtidigt uppnås effekten att internvinsten löses upp i takt med de anläggningsvärden som genererat den.

## Uppsala kommun

Granskning av komponentavskrivningar i koncernredovisningen

Rapport

2020-02-21

Framåt ska ingen eliminering göras i kommunkoncernen för att justera storleken på avskrivningarna av fastigheterna i de mottagande bolagen. Dessa accepteras som den korrekta avskrivningen eftersom den baseras på en korrekt värdering och korrekta redovisningsprinciper.

De koncernelimineringar som gjorts för perioden 2013 - 2018 (totalt 576 mnkr) återläggs i samband med bokslutet för 2019. Detta innebär att kommunkoncernens eget kapital påverkas positivt med detta belopp.

Internvinsten (989 mnkr) utgör skillnaden mellan anskaffningsvärdet i dotterbolagen och utraneringsvärdet i kommunen. Genom att internvinsten, objekt för objekt, justeras nedåt i takt med att dessa skrivs av, säljs eller utraneras uppnås en korrekt elimineringspost för att beskriva koncernens avskrivning. En förteckning i excel över dessa objekt, med individuella internvinster och avskrivningsprofiler har upprättats.

I bokslut för 2019 kommer kommunkoncernens eget kapital justeras ned för denna effekt med ett belopp motsvarande 203 mnkr.

## 9.2 Redovisningsfel som ska rättas

Den 1 januari 2013 såldes ca 200 fastigheter från Uppsala kommun till tre nybildade och helägda bolag, Uppsala kommun Skolfastigheter AB, Uppsala Kommun Sport- och Rekreationsfastigheter AB samt Uppsala kommun Förvaltningsfastigheter AB. Det totala försäljningspriset uppgick till 4 341 mnkr. Fastigheterna hade ett totalt bokfört värde på 3 352 mnkr och reavinsten blev därmed 989 mnkr.

Ett fåtal fastigheter återgick eller återköptes av kommunen. Försäljningspriset för dessa fastigheter uppgick totalt till ca 27 mnkr.

I koncernredovisningen har tidigare år följande elimineringar skett:

- Reavinsten på 989 mnkr eliminerades korrekt i koncernredovisningen för 2013.
- Även fastigheternas koncernmässiga anskaffningsvärde justerades korrekt ned med 989 mnkr
- Vad gäller de årliga avskrivningarna i koncernen 2013-2018 borde även dessa ha minskats motsvarande den avskrivning som belöper på de 989 mnkr. Så har inte skett.
- I stället har koncernens årliga avskrivningar *ökats* med ca 96 mnkr per år i koncernredovisningen som en eliminering av de lägre avskrivningar som skett i bolagen då dessa från anskaffningstidpunkten 2013 tillämpat komponentmetoden för avskrivning, med bl a bedömd längre livslängd på fastigheterna än den bedömning som tidigare gjordes i kommunen.
- Denna årliga justering med 96 mnkr är felaktig då även kommunen borde ha börjat tillämpa komponenten vid tidpunkten för överlåtelsen.
- De justeringar som gjorts har skett med totalbelopp och har inte hänförs till enskilda fastigheter.

## 9.3 Koncernbokslutet 2019

### 9.3.1 Korrigeringar

I koncernbokslutet för 2019 görs följande justeringar mot eget kapital:

- Elimineringarna av avskrivningar för perioden 2013-2018 återförs. Det innebär att det egna kapitalet ökar med 576 mnkr.
- De elimineringar som borde ha gjorts 2013-2018 motsvarande avskrivningarnas andel av internvinsten 2013 har nu beräknats till 174 mnkr som bokförs som en minskning av eget kapital.
- Därefter återstår 989 mnkr minus 174 mnkr = 815 mnkr för årlig justering av avskrivningarna från och med 2019 till dess att respektive fastighet är såld, uttrangerad eller helt avskriven.

### 9.3.2 Årliga framtida avskrivningar och elimineringar

I framtida koncernredovisningar kommer de årliga avskrivningarna på respektive objekt i bolagen att minskas med objektets del av avskrivning på internvinsten 2013. Det korrigerande beloppet är en total som hämtas från excelförteckningar över samtliga överlåtna fastigheter.

## 9.4 Granskningsfrågor och svar

### Är principerna för tillämpningen av komponentmetoden med avseende på indelning i komponenter och avskrivningstider rimliga?

Med de korrigeringar som nu görs bedömer vi principerna för tillämpning av komponentmetoden i kommunen och i koncernen som rimliga.

De enskilda bolagen beslutar om de komponenter och avskrivningstider som är relevanta för respektive byggnad. Det är inte lämpligt att ha samma komponentindelning och avskrivningstid för olika byggnadstyper. Exempel: en idrottsanläggning har annan konstruktion, användning och förslitning än en skola.

### Finns det en rimlig enhetlighet i tillämpningen av komponentmetoden i enskilda bolag som i den sammanställda redovisningen harmoniserar med kommunens principer?

Tillämpningen är enligt vår uppfattning tillräckligt enhetlig. Kommunen har för kvarvarande byggnader beslutat att inte tillämpa komponentmetoden på förvärv som skett före 2014. Första större objekt, där metoden tillämpas från och med 2019, gäller byggnader i Ulleråkerområdet, som förvärvades för några år sedan.

De principer som tillämpas av bolagen i koncernen blir i och med de korrigeringar som görs i koncernbokslutet för 2019 tillämpade även av koncernen. Bolagens indelningar i komponenter av de 2013 förvärvade byggnaderna skedde på basis av då aktuella bedömningar av komponenters andel av anskaffningsvärde och livslängd.

## Uppsala kommun

Granskning av komponentavskrivningar i koncernredovisningen  
Rapport  
2020-02-21

### **Finns det ett ändamålsenligt anläggningsregister för koncernens anskaffningsvärden och avskrivningar på enskilda fastigheter?**

Det finns inte ett koncerngemensamt anläggningsregister. Varje bolag har sitt eget anläggningsregister.

På koncernnivå har i stället upprättats en förteckning i excel över samtliga fastigheter som överläts 2013. I denna förteckning finns bl a information om respektive objekts andel av internvinst och även årlig och ackumulerad avskrivning per objekt, hämtat från bolagens anläggningsregister.

För att denna förteckning ska kunna betraktas som tillförlitlig måste kommunikation ske mellan bolag och kommun dels för att bekräfta att förteckningen är aktuell, dels för information om försäljningar och utrangeringar m m.

Med hänsyn till att elimineringen av internvinstens andel av anskaffningsvärde och avskrivningar ska fortsätta i uppemot 70 år måste kommunens förteckning, bolagens anläggningsregister och dokumentationen av beslut och åtgärder hålla hög kvalitet och löpande följas upp och stämmas av.

### **Har de enskilda fastigheterna samma bedömda livslängd i koncernen som i de enskilda bolagen?**

De korrigeringar som görs i koncernbokslutet 2019 och framtida koncernmässiga avskrivningar utgår ifrån den livslängd som fastigheterna bedöms ha av bolagsledningarna. De enskilda fastigheterna får därmed samma bokförda livslängd i koncern och bolag.

### **Hur sker anpassningen av gamla avskrivningsplaner till nya i kommunen och i koncernen? Sker en engångsjustering eller upprättas en plan för avskrivning på mellanskillnaden? Är det tänkta förfarandet förenligt med god redovisningssed?**

Avskrivningsplanerna i de enskilda bolagen berörs inte av den ändrade koncernredovisningen. I stället upprättas en förteckning på koncernnivå med elimineringar per objekt.

Engångsjusteringen av tidigare för höga avskrivningar i koncernen sker mot eget kapital. Samtidigt sker även en avskrivning av internvinsten som engångsjustering mot eget kapital. Nettot av de två posterna är ca 300 mnkr.

RKR behandlar i rekommendationen R12 redovisning av ändring av redovisningsprincip och rättelser av fel m m. Det rör sig här om rättelse av fel. RKR anser att: *Väsentliga fel under tidigare perioder ska, om det är möjligt, retroaktivt rättas i de första finansiella rapporter som godkänns för utfärdande efter upptäckten av felet. Rättelse görs genom omräkning av jämförelsetalen för den tidigare period eller de tidigare perioder där felet finns.*

För kommunens koncernredovisning innebär det att

- Ingående eget kapital 2018 ska rättas
- Avskrivningarna i resultaträkningen för 2018 ska rättas
- Ingående och utgående eget kapital för 2019 ska rättas
- Avskrivningarna i resultaträkningen för 2019 ska ske enligt den rättade modellen för framtida avskrivningar

**Uppsala kommun**

Granskning av komponentavskrivningar i koncernredovisningen  
Rapport  
2020-02-21

Koncernredovisningens resultat har ingen betydelse för balanskravet och inte heller som underlag för betalning av inkomstskatt. Inga ytterligare korrigeringar behöver därför göras. Däremot bör hänsyn tas till dessa bokningar i fastställande och utvärdering av finansiella mål med inriktning mot koncernens soliditetstal.

**Övriga relevanta frågeställningar**

Kommunen har i sin uppföljning av transaktionerna 2013 över de fastigheter som enligt bokföring och anläggningsregister lämnade kommunen mot de fastigheter som bokförts som anskaffade enligt bolagens bokföring och anläggningsregister vid denna granskningsrapports avlämnande inte kunnat fullt ut matcha objekt, försäljningspriser och anskaffningsvärden.

Enligt kommunens redovisning uppgick totalt försäljningspris till 4 341 mnkr medan totalt identifierade anskaffningsvärden i bolagen uppgår till 4 196 mnkr, således en differens på 145 mnkr. Den totala reavinsten/intervinsten i kommunen uppgår till 989 mnkr medan total intervinst i bolagen uppgår till ca 991 mnkr, en differens på drygt 1 mnkr.

Då sju år förflutit sedan överlåtelsen måste elimineringen av intervinsten justeras nedåt med en andel som motsvarar så stor del av objektens ursprungliga anskaffningsvärden som återstår efter periodens avskrivning, försäljning och utträngning. Kommunen har med egenbedömd 95 procent sannolikhet bestämt avskrivna andelen till 173 mnkr per 2018-12-31. Felmarginalen för hela redovisningsperioden anses därmed begränsad till oväsentliga belopp.

Vi bedömer dessa återstående differenser och osäkerhet som i sammanhanget oväsentliga men det är anmärkningsvärt att transaktionerna inte dokumenterats tillräckligt bra i kommun och bolag för att kunna följas upp.

**Uppsala kommun**

Granskning av komponentavskrivningar i koncernredovisningen

Rapport

2020-02-21

**9.5 Återstående arbete**

Visst utredningsarbete återstår för kommunen. Det finns fortfarande några svagheter i underlaget som förklaras av brister i överlåtelsedokumentationen från 2013. En detaljspecifikation har upprättats innehållande vart och ett av de objekt som överläts 2013 från kommunen till de tre dotterbolagen. Av specifikationen framgår kommunens referensbegrepp, fastighetsbeteckning och realisationsresultat per objekt matchat mot dotterbolagens anläggningsregister. Den övervägande delen av objekten har varit möjlig att identifiera med hjälp av översättningstabeller. Några objekt har inte kunnat matchas, vilket inte bedömts kunna ge materiella fel. Ambitionen är att lösa dessa under 2020. Internvinsten i Uppsala kommun (989 mnkr) har med mycket liten differens kunnat knytas till objekt i bolagens anläggningsregister.

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.*





# Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-10-25

Antal sidor 36

Uppsala kommun granskn rapp delårsrapport 2019.docx



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rekommendationer	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Finansiella mål	1
1.3	Mål för verksamheten	2
1.4	Lag och god redovisningssed	2
1.5	Övriga iakttagelser och kommentarer	3
1.6	Våra rekommendationer	3
2	Inledning	5
2.1	Syfte och revisionsfråga	5
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	6
2.4	Ansvarig nämnd	6
2.5	Projektorganisation	6
2.6	Metod	6
3	Måluppföljning	7
3.1	Lagregler	7
3.2	Bedömning utifrån fullmäktiges mål	8
3.2.1	Finansiella mål	8
3.2.2	Verksamhetsmål	8
4	Balanskravet	10
5	Bedömning av efterlevnad av lag och god redovisningssed	11
6	Delårsrapportens innehåll	11
7	Resultaträkning	12
7.1	Periodutfall 2017-2019	12
7.2	Prognos för helåret	13
7.3	Sammanställd redovisning	14
8	Balansräkning	15
8.1	Kommunens balansräkning	15
8.2	Sammanställd balansräkning	16
8.3	Exploateringsredovisning	16
9	Investeringar	17
	Uppsala kommun granskn rapp delårsrapport 2019.docx	i



Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

10	Kassaflödesanalys	17
11	Ansvarsförbindelser	17
12	Kommunstyrelsen och nämnderna	18
12.1	Sammanställd ekonomisk prognos på nämndnivå	18
12.2	Nämndvis uppföljning av ekonomi, uppdrag och mål	19
12.2.1	Kommunstyrelsen	20
12.2.2	Gatu- och samhällsmiljönämnden	21
<b>12.2.3</b>	<b>Valnämnden</b>	23
<b>12.2.4</b>	<b>Plan- och byggnadsnämnden</b>	23
<b>12.2.5</b>	<b>Miljö- och hälsoskyddsnämnden</b>	24
<b>12.2.6</b>	<b>Räddningsnämnden</b>	25
<b>12.2.7</b>	<b>Namngivningsnämnden</b>	26
<b>12.2.8</b>	<b>Utbildningsnämnden</b>	27
<b>12.2.9</b>	<b>Arbetsmarknadsnämnden</b>	28
<b>12.2.10</b>	<b>Kulturnämnden</b>	30
<b>12.2.11</b>	<b>Idrotts- och fritidsnämnden</b>	31
<b>12.2.12</b>	<b>Äldrenämnden</b>	32
<b>12.2.13</b>	<b>Omsorgsnämnden</b>	33
<b>12.2.14</b>	<b>Socialnämnden</b>	35
<b>12.2.15</b>	<b>Överförmyndarnämnden</b>	36



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

# 1 Sammanfattning och rekommendationer

## 1.1 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens delårsrapport per 2019-08-31. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Kommunens revisorer ska enligt 12 kap KL<sup>1</sup> bedöma om resultatet i delårsrapporten är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat (2 §). Revisorernas uttalande avges i revisorernas bedömning av delårsrapporten.

Vårt uppdrag är att granska delårsrapporten för att ge revisorerna underlag för sin bedömning.

## 1.2 Finansiella mål

Kommunfullmäktige har för 2019 fastställt tre övergripande finansiella mål varav ett resultatmål, ett mål rörande soliditet och ett rörande skuldtäckning.

Om prognosen infrias kommer dessa mål att nås;

- Resultatmål: minst 2 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning. Resultatet prognostiseras till 302 mnkr vilket motsvarar ca 2,4 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning. Med utgångspunkt från det bedömer vi att resultatet i delårsrapporten är förenligt med fullmäktiges mål.
- Soliditetsmål: 15-17 procent i kommunkoncernen, inräknat ej bokförda pensionsåtaganden. Målet nås i delårsrapporten och kommer att nås i årsbokslutet om prognosen infrias. Ingenting har framkommit i vår granskning som tyder på att målet inte ska nås.
- Mål rörande skuldutveckling: För skuldutvecklingen är målet att kommunkoncernens låneskuld per invånare inte ska öka med mer än 5 procent. Kommunen bedömer att ökningen 2019 blir 7,9 procent och att målet därmed inte nås.

Vår sammantagna bedömning är att utfallet i delårsbokslutet är förenligt med de finansiella mål fullmäktige fastställt.

För utförlig analys se avsnitt 3.2.1.

---

<sup>1</sup> Kommunallag (2017:725)

### 1.3 Mål för verksamheten

Fullmäktige har fastställt nio inriktningsmål och 116 uppdrag som syftar till att bidra till att målen nås. Uppfyllelsen av målen mäts med totalt 71 indikatorer. Få av dessa indikatorer har uppmätta värden för 2019 per 31 augusti vilket begränsar möjligheterna att analysera måluppfyllelsen.

De indikatorer som uppmätts för 2019 och de senaste åren har blandat utfall i förhållande till målen. Utifrån den redovisning som ges av kommunstyrelsens och nämndernas arbete med de 116 uppdragen sker genomförande i stort enligt plan. Vår samlade bedömning är att resultatet i delårsrapporten är förenligt med av fullmäktige fastställda mål.

För utförlig analys se avsnitt 3.2.2 samt avsnitt 12.

### 1.4 Lag och god redovisningssed

Vår sammanfattande bedömning är att delårsrapporten per 2019-08-31 i allt väsentligt är upprättad i enlighet med lag och god redovisningssed (5).

Vi lämnar dock följande kommentarer:

- Vad gäller resultat- och balansräkningar ska de koncernmässiga avskrivningarna korrigeras så att samma principer tillämpas i kommun, bolag och sammanställd redovisning. Kommunen planerar att göra dessa justeringar i årsbokslutet och årsredovisningen för 2019.
- Exploateringsredovisningen är rättad och följer därmed de redovisningsregler som gällde till och med 2018-12-31. Rådet för kommunal redovisning, RKR, har under 2019 ändrat sin tidigare syn på periodisering av gatukostnadsersättningar och exploateringsavgifter. Rådets styrelse har dock i juni 2019 uttalat att tidigare regler tills vidare tillåts användas.
- Kommunens delårsrapport har det innehåll som krävs av lag om kommunal bokföring och redovisning, LKBR. Utifrån rekommendation RKR R17 Delårsrapport anser vi att delårsrapportens innehåll framöver ska ges en annan struktur:
  - o Resultat- och balansräkningar samt kassaflödesanalys med noter och annan tilläggsinformation ska inte ligga som bilaga till delårsrapporten utan som del av den. De enda krav LKBR ställer på innehåll är (13 kap 2§): a) resultaträkning, b) balansräkning, c) en förenklad förvaltningsberättelse.
  - o 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.



Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

- Även drifts- och investeringsredovisningar ska enligt RKR R17 ligga under separat/a rubrik/er.

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

## 1.5 Övriga iakttagelser och kommentarer

Våra viktigaste iakttagelser och synpunkter:

- Resultatet för perioden är ett överskott på 551 mnkr. Nettokostnaderna har ökat med 5,1 procent medan skatteintäkter m m ökat med 6,1 procent (avsnitt 7.1).
- Prognosen för helåret 2019 är ett överskott på 302 mnkr vilket är 14 mnkr högre än budgeterat resultat. Skatteintäkterna väntas bli 40 mnkr högre än budget och nettokostnaderna 24 mnkr högre än budget. Verksamhetens nettokostnader bedöms öka med 6,5 procent medan skatteintäkter m m ökar med 5,7 procent (7.2).
- Prognosen för kommunkoncernen är ett resultat på 502 mnkr (7.3).
- Kommunens soliditetsmål för perioden 2019-2021 bedöms nås (8.1, 8.2).
- Redovisningen av markexploatering och anläggande av infrastruktur m m bedöms från och med 2019 i allt väsentligt följa lag och god redovisningssed. I början av 2019 färdigställdes ett stort rättelsearbete. Påverkan på eget kapital för dessa rättelser uppgick dock till endast -7 mnkr (8.3).
- Investeringar i materiella anläggningstillgångar i kommunkoncernen prognostiseras till ca 3,6 miljarder kr, ungefär samma nivå som 2018. Finansiering sker delvis med ökad upplåning och låneskulden per invånare väntas öka mer än den målsättning kommunen fastställt (9).

## 1.6 Våra rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer:

- Exploateringsredovisningen är rättad och i allt väsentligt avstämd på kontonivå per 2019-03-31. God redovisningssed tillämpas i redovisningen av denna verksamhet. Ändamålsenligt systemstöd saknas dock för att upprätthålla god ordning och fortsatt korrekt redovisning. Kommunen har genomfört en behovsanalys och inventerat på marknaden befintliga systems funktionaliteter, möjligheter och



**Uppsala kommun**

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

svagheter. Möjliga lösningar finns och vi rekommenderar att frågan ges mycket hög prioritet (8.3).

- Exploateringsverksamheten måste vidare drivas med god ledning, styrning och uppföljning i enskilda projekt. Även här behövs ett ändamålsenligt systemstöd, t ex för kalkylering, budgetering, likviditetsplanering och simulering av t ex ytor och kvadratmeterpriser vid olika typer av markförsäljningar, entreprenörskostnader för byggande av infrastruktur m m. Frågan löper parallellt med systemstödet för redovisning och vi rekommenderar mycket hög prioritet (8.3).
- Exploateringsredovisningen omfattar även portföljhantering. Prioriteringar behöver ske mellan olika projekt och stadsdelar. Simuleringar behöver kunna göras. Även här bör implementering av ändamålsenligt systemstöd ges hög prioritet (8.3).
- Nettokostnadernas stora ökning i förhållande till ökningen av skatteintäkter m m är oroande. Utvecklingen måste skyndsamt analyseras bland annat utifrån möjliga effekter på framtida budgetar och risker för kvalitetspåverkan (7.2).
- Vi upprepar vår rekommendation att delårsrapporten framöver ska kompletteras med en budgetjämförelse för samma period som utfallet. En sådan jämförelse är nödvändig för den bedömning av kvaliteten på helårsprognosen som ska göras av fullmäktige, kommunstyrelse, nämnder och revisorer m fl. Det är en kvalitetsbrist att en samlad budgetjämförelse saknas i delårsrapporten (7.1).
- Kommunen har två övergripande finansiella mål med inriktning mot balansräkningen, rörande soliditet och rörande skuldsättning. Prognoser för dessa nyckeltal lämnas i delårsrapporten. För att kunna bedöma kvaliteten och realismen i dessa prognoser är det nödvändigt att ta del av en prognostiserad balansräkning. Vi rekommenderar att en sådan redovisas i delårsrapporten.
- I redovisningen av målstyrningen finns flera uppdrag som anges avse samtliga nämnder men som rimligen inte kan göra det. Exempel: 24-timmars garanti i socialtjänsten (mål 2.13), bygga fler pendelparkeringar (mål 3.15). Med nuvarande redovisning synes flertalet nämnder inte fullgöra uppdragen men i realiteten kan de inte vara tillämpliga för dessa nämnder. Vi rekommenderar en översyn inför årsredovisningen.
- Delårsrapporten har ett innehåll som motsvarar lag och god redovisningssed. Strukturen behöver dock arbetas om. Obligatoriska delar (resultat- och balans-



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

räkningar) ska inte ligga som bilaga. En rubrik Förvaltningsberättelse måste läggas till så att det tydliggörs vilka delar av delårsrapporten som utgör förvaltningsberättelse. Separata avsnitt ska finnas för drifts- och investeringsredovisning.

## 2 Inledning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens delårsrapport per 2019-08-31. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Kommunens revisorer ska enligt 12 kap KL bedöma om resultatet i delårsrapporten är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat (2 §). Revisorerna uttalanden avges i revisorernas bedömning av delårsrapporten.

Vårt uppdrag har varit att granska delårsrapporten för att ge revisorerna underlag för sin bedömning.

### 2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om resultatet i delårsrapporten är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat.

Syftet med granskningen är även att bedöma om kommunens delårsrapport har upprättats i enlighet med kommunallagen, lag om kommunal bokföring och god redovisnings sed i kommuner och landsting/regioner.

### 2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar delårsrapporten för perioden 1 januari – 31 augusti.

Vår granskning har skett i den omfattning som följer av God revisions sed i kommunal verksamhet, främst såsom denna definieras av Skyrev<sup>2</sup>.

Granskningen av räkenskaperna är översiktlig och avser att utgöra ett underlag för bedömning av de finansiella mål som beslutats av fullmäktige.

Vår granskning har i huvudsak inriktats mot på de områden och poster där vi bedömer att risken för väsentliga fel är högre.

I vår granskning ingår inte primärt att granska den interna kontrollen över kommunens kostnader och intäkter.

Granskningen har inte som syfte att identifiera brottsliga handlingar, t ex förskingring.

---

<sup>2</sup> Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer





Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

## 2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om delårsrapporten i allt väsentligt följer:

- Kommunallag
- Lag om kommunal bokföring och redovisning
- God redovisningssed, definierad av Rådet för Kommunal Redovisning, RKR
- Interna regelverk och instruktioner
- Fullmäktigebeslut

Vi har även bedömt om resultatet i delårsrapporten är förenligt med de mål kommunfullmäktige beslutat.

## 2.4 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för upprättandet av delårsrapporten. I Kommunstyrelsens ansvar ingår även att säkerställa att organisation, system, rutiner och administrativa processer är ändamålsenligt utformade. Kommunstyrelsen har även ett uppsiktsansvar över övriga nämnders interna kontroll.

Kommunstyrelsen ansvarar även för sin del av delårsrapporten, dvs de siffror, texter och annan information som avser kommunstyrelsens verksamheter och ansvar samt för den egna interna kontrollen. Övriga nämnder har ett ansvar för att de siffror, texter och annan information som avser respektive nämnd är korrekta samt för den interna kontrollen i sin nämnd.

## 2.5 Projektorganisation

Granskningen har genomförts under ledning av Bo Ädel, auktoriserad revisor och certifierad kommunal revisor samt Susann Eriksson, auktoriserad revisor.

Rapporten är faktakontrollerad av ledande ekonomer vid den centrala ekonomienheten.

## 2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med berörda tjänstemän.
- Dokumentstudier av relevanta dokument inklusive



## Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

- Kommunens delårsrapport
- Kommunstyrelsens och de 14 övriga nämndernas resultat-, verksamhets- och måluppföljningar
- Resultatrapporter totalt och för varje nämnd
- Balansräkning med bilagor och underbilagor
- Analyser av utfall och prognosavvikelser mot budget totalt och för varje nämnd
- Analyser av nyckeltal för verksamhet och ekonomi totalt och för varje nämnd för att bedöma om resultatet är förenligt med av fullmäktige beslutade
  - Finansiella mål
  - Verksamhetsmål
  - Uppdrag
- Analys av rimlighet i upprättade finansiella prognoser totalt och för varje nämnd
- Stickprovsvis verifiering av väsentliga resultat- och balansposter mot specifikationer och verifikationer

## 3 Måluppföljning

### 3.1 Lagregler

I lag om kommunal bokföring och redovisning, LKBR, framgår att kommuner ska upprätta minst en delårsrapport som ska omfatta en period av minst hälften och högst två tredjedelar av räkenskapsåret, d v s högst åtta månader. Det är även den rapport som faller inom ramen för denna period som ska behandlas av fullmäktige och som revisorerna ska göra en bedömning av.

I Uppsala kommun omfattar den delårsrapport som enligt lag ska behandlas av fullmäktige perioden 1 januari – 31 augusti. Revisorerna ska uttala sig om hur resultatet i den delårsrapporten förhåller sig till av fullmäktige fastställda mål.

Enligt kommunallagens bestämmelser ska fullmäktige i budgeten ange finansiella mål och verksamhetsmål som har betydelse för god ekonomisk hushållning. Revisorerna ska bedöma om resultatet i delårsrapporten är förenligt med de av fullmäktige beslutade målen.



Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

## 3.2 Bedömning utifrån fullmäktiges mål

### 3.2.1 Finansiella mål

Kommunens finansiella mål 2019 är enligt det fastställda dokumentet Mål och budget 2019-2021:

- Resultatet ska vara 2 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämningsnivå. Enligt prognosen kommer resultatnivån att bli ca 2,4 procent och om prognosen infrias nås målet.
- Soliditeten inklusive pensionsåtaganden i kommunkoncernen ska under perioden 2019-2021 ligga i intervallet 15 till 17 procent. Per 2019-08-31 är soliditeten 18 procent. Kommunen gör bedömningen att soliditeten per 2019-12-31 ska ligga på 17 procent och målet bedöms nås.
- Skuldutvecklingen ska begränsas till fem procent årligen. Kommunen bedömer att skulden kommer att öka 7,9 procent och målet bedöms därmed inte nås.

Vår granskning har inte omfattat detaljer i prognosen för helåret 2019. Ingenting i vår granskning av delårsrapporten har dock visat att prognosen skulle vara väsentligt fel.

Vår sammantagna bedömning är att kommunen når de finansiella målen om prognosen infrias. Skuldökningen är dock oroande.

### 3.2.2 Verksamhetsmål

Mål och budget 2019-2021 har nio inriktningsmål och 116 uppdrag som syftar till att bidra till att nå målen. Måluppfyllelsen mäts med olika indikatorer. Statusen för varje mål bedöms utifrån dels vilka åtgärder och utvecklingsinsatser samt resultat nämnderna rapporterar, dels utifrån hur kommunfullmäktiges indikatorer har utvecklats över tid. För att kunna bedöma hur Uppsala kommun ligger till görs bland annat jämförelser med andra kommuner. Endast ett fåtal indikatorer har uppdaterats under 2019 och därför rör de flesta värden i måluppfyllelseanalysen 2018 eller tidigare år. De kan därför inte användas för att bedöma nämndernas arbete under året men kan ge en bild av utvecklingen över tid.

Nedan ges en översikt över status för uppdrag inom varje mål utifrån de bedömningar som görs i delårsrapporten.







## Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31



KPMG AB

2019-10-25

### Definitioner:

	Uppdraget är genomfört
	Arbetet med uppdraget följer plan
	Arbetet med uppdraget följer inte plan eller har inte påbörjats
	Uppdraget genomförs inte

### Översikt:

Inriktningsmål				Antal uppdrag
1. Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi	2	10		12
2. Uppsala ska vara attraktivt att leva, verka och vistas i	1	12	1	14
3. Uppsalas stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		14	3	17
4. Uppsala ska vara jämlikt, med goda levnadsvillkor för invånarna		13	1	14
5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete		10		10
6. Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande	4	13		17
7. I Uppsala ska invånare leva ett oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		5	5	10
8. Uppsalas invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället	1	8	1	10
9. Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala		12		12
<i>Totalt</i>	<i>8</i>	<i>97</i>	<i>11</i>	<i>116</i>

KPMG har inte reviderat bedömningarna men ingenting har framkommit i granskningen av delårsrapporten som tyder på att bedömningarna av uppdragens status skulle vara väsentligen felaktiga.

Utifrån de bedömningar som görs i delårsrapporten gör vi bedömningen att utförandet av de uppdrag fullmäktige beslutat om i stort följer plan.

För bedömning av om målen nås har fastställts totalt 71 indikatorer, med olika indikatorer för olika mål. En redovisning av statusen för dessa indikatorer ges i delårsrapporten.



## Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

Vi har gjort en bedömning av den redovisning av utfall för olika indikatorer som ges i delårsrapporten. I de flesta fall ger kommunens egen bedömning ett oförändrat eller obetydligt förändrat tal för respektive mål. I flertalet fall finns dock ännu inte statistik eller andra tal att jämföra med avseende 2019.

Översikt över vår bedömning utifrån redovisningen i delårsrapporten där → ska läsas som att indikatorerna är oförändrade eller ej uppmätta och ↗ att en eftersträvd utveckling kan uttolkas:

Inriktningsmål	Indikatorer	Trend
1. Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi	5	↗
2. Uppsala ska vara attraktivt att leva, verka och vistas i	6	→
3. Uppsalas stad och landsbygd ska växa smart och hållbart	12	→
4. Uppsala ska vara jämlikt, med goda levnadsvillkor för invånarna	7	→
5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete	7	→
6. Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande	11	→
7. I Uppsala ska invånare leva ett oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov	7	→
8. Uppsalas invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället	6	→
9. Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala	10	→
<i>Totalt</i>	<i>71</i>	<i>→</i>

För de flesta indikatorer har mätning ännu inte skett under 2019 och den totala måluppfyllelsen för 2019, i augustiutfall och prognos, kan inte bedömas. För de indikatorer där mätning skett bedömer vi att resultatet i delårsrapporten är förenligt med målen.

Vår sammanfattande bedömning är att resultatet i delårsrapporten är förenligt med av fullmäktige fastställda mål. Vi baserar den bedömningen på att beslutade uppdrag i stort genomförs enligt plan och på de indikatormått som finns för 2019.

## 4 Balanskravet

Årets resultat prognostiseras till ett överskott på 302 mnkr. Gentemot balanskravet ska 4 mnkr avseende resultat vid avyttring av anläggningstillgångar räknas bort. Årets prognostiserade resultat mot balanskravet blir därefter ett överskott på 299 mnkr. Om prognosen infrias uppfylls därmed balanskravet.



Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

## 5 Bedömning av efterlevnad av lag och god redovisnings- ningssed

Vår sammanfattande bedömning är att delårsrapporten per 2019-08-31 i allt väsentligt är upprättad i enlighet med lag och god redovisnings-  
ningssed.

Vi lämnar dock följande kommentarer:

- Vad gäller resultat- och balansräkningar ska de koncernmässiga avskrivningarna korrigeras så att samma principer tillämpas i kommun, bolag och sammanställd redovisning. Kommunen planerar att göra dessa justeringar i årsbokslutet och årsredovisningen för 2019.
- Exploateringsredovisningen är rättad och följer därmed de redovisningsregler som gällde till och med 2018-12-31. Rådet för kommunal redovisning, RKR, har under 2019 ändrat sin tidigare syn på periodisering av gatukostnadsersättningar och exploateringsavgifter. Rådets styrelse har dock i juni 2019 uttalat att tidigare regler tills vidare tillåts användas.

## 6 Delårsrapportens innehåll

Bestämmelserna om upprättande av delårsrapport återfinns i LKBR. RKR:s rekommendation RKR R 17 anger minimikraven för innehållet i en delårsrapport.

Sammantaget bedömer vi att delårsrapportens innehåll motsvarar kraven i LKBR och i RKR:s rekommendation RKR R 17. Vi anser dock att delårsrapportens innehåll framöver ska ges en annan struktur:

- o Resultat- och balansräkningar samt kassaflödesanalys med noter och annan tilläggsinformation ska inte ligga som bilaga till delårsrapporten utan som del av den. De enda krav LKBR ställer på innehåll är (13 kap 2§): a) resultaträkning, b) balansräkning, c) en förenklad förvaltningsberättelse.
- o 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.
- o Även drifts- och investeringsredovisningar ska enligt RKR R17 ligga under separat/a rubrik/er.

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



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

## 7 Resultaträkning

### 7.1 Periodutfall 2017-2019

Nedan redovisas en översiktlig ekonomisk jämförelse för perioden i jämförelse med samma period 2017 och 2018:

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>19-08-31</i>	<i>Förändr %</i>	<i>18-08-31</i>	<i>Förändr %</i>	<i>17-08-31</i>
Verksamhetens intäkter	1 936	4,0	1 861	1,0	1 842
Verksamhetens kostnader	-9 516	4,9	-9 073	5,6	-8 588
Avskrivningar	-161	7,3	-150	14,5	-131
<i>Verksamhetens nettokostnader</i>	<i>-7 741</i>	<i>5,1</i>	<i>-7 362</i>	<i>7,1</i>	<i>-6 878</i>
Skatteintäkter	7 301	4,1	7 013	3,4	6 783
Statsbidrag och utjämning	949	23,9	766	27,7	600
Finansiella intäkter	122		117		103
Finansiella kostnader	-80		-67		-61
<i>Resultat</i>	<i>551</i>		<i>466</i>		<i>547</i>

Verksamhetens nettokostnader har ökat med 5,1% medan skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning sammantaget ökat med 6,1%. Statsbidrag och utjämning ökade med 24% för perioden, mot 28% motsvarande period året innan. Jämfört med samma period 2017 är ökningen 349 mnkr eller 58%.

Det redovisade resultatet för perioden uppgår till +551 mnkr, att jämföra med +466 mnkr motsvarande period förra året.

Vi upprepar vår rekommendation att delårsrapporten framöver ska kompletteras med en budgetjämförelse för samma period som utfallet så att resultatet kan analyseras mot vad som planerats för perioden.

## 7.2 Prognos för helåret

Budgetjämförelse:

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Utfall 19-08-31</i>	<i>Avvikelse prognos/ budget</i>
Verksamhetens intäkter	2 834	2 583	1 936	251
Verksamhetens kostnader	-14 668	-14 392	-9 516	-276
Avskrivningar	-253	-254	-161	1
<i>Verksamhetens nettokostnader</i>	<i>-12 086</i>	<i>-12 062</i>	<i>-7 741</i>	<i>-24</i>
Skatteintäkter	10 946	10 906	7 301	40
Statsbidrag och utjämning	1 424	1 424	949	0
Finansiella intäkter	208	222	122	-14
Finansiella kostnader	-190	-202	-80	12
<i>Resultat</i>	<i>302</i>	<i>288</i>	<i>551</i>	<i>14</i>

Prognosen för helåret visar ett överskott på 302 mnkr vilket motsvarar ca 2,4 procent av summa skatteintäkter och generella statsbidrag. Det skulle innebära att målet på 2 procent nås om prognosen infrias.

I prognosen förväntas inte några betydande markförsäljningar under tredje tertiet.

Jämförelse med föregående år:

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Utfall 2018</i>	<i>Förändring i procent</i>
Verksamhetens intäkter	2 834	3 005	
Verksamhetens kostnader	-14 668	-14 115	3,9
Avskrivningar	-253	-236	-
<i>Verksamhetens nettokostnader</i>	<i>-12 086</i>	<i>-11 346</i>	<i>6,5</i>
Skatteintäkter	10 946	10 515	4,1
Statsbidrag och utjämning	1 424	1 189	19,8
Finansiella intäkter	208	180	
Finansiella kostnader	-190	-111	
<i>Resultat</i>	<i>302</i>	<i>429</i>	

I förhållande till förra året bedöms verksamhetens nettokostnader öka med 6,5 procent medan skatteintäkter, statsbidrag och utjämning sammantaget ökar med 5,7 procent. Kommunen hade till och med 2018 som ett av de finansiella målen att nettokostnaderna





## Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

ska öka mindre än skatteintäkter och generella statsbidrag. I längden behöver givetvis intäkterna öka minst lika mycket som kostnaderna.

Vi konstaterar att nettokostnaderna ökade mer i budgeten än skatteintäkter och generella statsbidrag, vilket var fallet även i budgeten för 2018.

### 7.3 Sammanställd redovisning

Kommunkoncernens prognos i jämförelse med utfall 2018:

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Utfall 19-08-31</i>	<i>Utfall 2018</i>
Verksamhetens intäkter	5 164	3 402	5 224
Verksamhetens kostnader	-15 681	-10 052	-15 139
Avskrivningar	-1 150	-732	-1 017
<i>Verksamhetens nettokostnader</i>	<i>-11 667</i>	<i>-7 382</i>	<i>-10 933</i>
Skatteintäkter	10 946	7 301	10 515
Statsbidrag och utjämning	1 424	949	1 189
Finansiella intäkter	18	14	27
Finansiella kostnader	-219	-144	-237
Skatt	0	0	0
<i>Resultat</i>	<i>502</i>	<i>738</i>	<i>563</i>

Prognosen i den sammanställda redovisningen för kommunen och de kommunägda bolagen pekar på ett resultat på 502 mnkr, dvs 220 mnkr mer än kommunens eget resultat.

Uppsalahem AB redovisar ett utfall på +205 mnkr och prognostiserar +258 mnkr för helåret, vilket ligger nära budget. Bolagets resultat är större än bolagskoncernens sammanställda resultat.

#### *Våra kommentarer*

En jämförelse i delårsrapporten av prognos med budget även för kommunkoncernen skulle ha ett värde för analysen av resultatet.

Avskrivningarna på byggnader ska korrigeras till årsredovisningen så att samma principer används i kommun, bolag och i den sammanställda redovisningen.



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

## 8 Balansräkning

### 8.1 Kommunens balansräkning

Nedan redovisas en översiktlig ekonomisk jämförelse med augustibokslutet 2018.

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>2019-08-31</i>	<i>2018-12-31</i>	<i>2018-08-31</i>
Anläggningstillgångar	22 396	20 659	18 622
Omsättningstillgångar	5 751	5 541	5 194
<i>Summa tillgångar</i>	<i>28 147</i>	<i>26 200</i>	<i>23 816</i>
Eget kapital	9 754	9 213	8 663
Avsättningar	1 130	1 074	1 029
Långfristiga skulder	11 651	10 268	9 287
Kortfristiga skulder	5 612	5 645	4 837
<i>Summa eget kapital, avsättningar o skulder</i>	<i>28 147</i>	<i>26 200</i>	<i>23 816</i>
Ej skuldförda pensionsförbindelser	3 822	3 883	3 946
Eget kapital inkl ej skuldförda pensionsförbindelser	5 932	5 330	4 717
Likviditet	1,02	0,98	1,07
Soliditet enligt balansräkning	0,35	0,35	0,36
Soliditet inklusive pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse	0,21	0,20	0,20

Likviditetstalet är 1,02, en tillfredsställande nivå för nyckeltalet. I analysen av likviditeten ska korrigering göras för de kortfristiga placeringstillgångar som avses att användas för framtida pensionsbetalningar. Kommunen har dock inte några problem med likviditeten och större investeringar finansieras med låneprogram.

Även soliditetstalen för kommunen är tillfredsställande men delvis skapade av de reavinsten som uppstod när verksamhetsfastigheter för några år sedan såldes till kommunägda bolag. Kommunens mål rörande soliditet mäts därför utifrån den sammanställda redovisningen, inte utifrån kommunens balansräkning.



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

## 8.2 Sammanställd balansräkning

Nedan redovisas en översiktlig ekonomisk jämförelse med 2018.

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>2019-08-31</i>	<i>2018-12-31</i>	<i>2018-08-31</i>
Anläggningstillgångar	31 119	29 597	28 720
Omsättningstillgångar	2 365	2 208	1 709
<i>Summa tillgångar</i>	<i>33 484</i>	<i>31 805</i>	<i>30 429</i>
Eget kapital	10 015	9 287	9 120
Avsättningar	1 540	1 500	1 382
Långfristiga skulder	15 509	13 221	13 802
Kortfristiga skulder	6 420	7 798	6 125
<i>Summa eget kapital, avsättningar o skulder</i>	<i>33 484</i>	<i>31 805</i>	<i>30 429</i>
Ej skuldförda pensionsförbindelser	3 822	3 883	3 947
Eget kapital inkl ej skuldförda pensionsförbindelser	6 193	5 404	5 173
Likviditet	0,37	0,28	0,28
Soliditet enligt balansräkning	0,30	0,29	0,30
Soliditet inklusive pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse	0,18	0,17	0,17

Kommunens mål rörande soliditet utgår ifrån den sammanställda balansräkningen. Målet för perioden 2019-2021 är en soliditet på 15-17 procent i årsboksluten, inklusive pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse. Vår bedömning är att målet nås 2019 om prognosen infrias.

## 8.3 Exploateringsredovisning

Exploateringsredovisningen är rättad och i allt väsentligt avstämd på kontonivå per 2019-03-31. God redovisningssed tillämpas i redovisningen av denna verksamhet. Ändamålsenligt systemstöd saknas dock för att upprätthålla god ordning och fortsatt korrekt redovisning. Kommunen har genomfört en behovsanalys och inventerat på marknaden befintliga systems funktionaliteter, möjligheter och svagheter. Möjliga lösningar finns och vi rekommenderar att frågan ges mycket hög prioritet.

Exploateringsverksamheten måste vidare drivas med god ledning, styrning och uppföljning i enskilda projekt. Även här behövs ett ändamålsenligt systemstöd, t ex för kalkylering, budgetering, likviditetsplanering och simulering av t ex ytor och kvadratmeterpriser vid olika typer av markförsäljningar, entreprenörskostnader för byggande av infrastruktur m m. Frågan löper parallellt med systemstödet för redovisning och vi rekommenderar mycket hög prioritet.



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

Exploateringsredovisningen omfattar även portföljhantering. Prioriteringar behöver ske mellan olika projekt och stadsdelar. Simuleringar behöver kunna göras. Även dessa behov bör hanteras skyndsamt med ändamålsenligt systemstöd.

## 9 Investeringar

I delårsrapporten redovisas per 2019-08-31 investeringar för 389 mnkr (samma period förra året 373 mnkr) i kommunen och 2 170 mnkr (2 265) mnkr i kommunkoncernen.

Större investeringar i kommunen sker genom GSN avseende infrastruktur och genom KS i exploateringsverksamheten med bedömd nivå 181 mnkr 2018, framför allt i Rosendal och Råbyvägen.

I bolagskoncernen prognostiseras större investeringar i Uppsalahem AB, Uppsala kommun Skolfastigheter AB, Sport- och rekreationsfastigheter AB, Uppsala Vatten och Avfall AB, samt Uppsala kommun Förvaltningsfastigheter AB bland annat ombyggnation av stadshuset.

Prognosen för helåret pekar mot investeringar på 3,6 miljarder kr i kommunkoncernen, ungefär samma nivå som under 2018.

## 10 Kassaflödesanalys

Kassaflödesanalysen beskriver hur verksamhet och investeringar har finansierats samt hur de har inverkat på verksamhetens likviditet. Av kassaflödesanalysen för perioden framgår att kommunen investerat för 352 mnkr netto och att finansieringsverksamheten gett ett netto inflöde på 99 mnkr. Löpande verksamhet har gett ett negativt kassaflöde med 648 mnkr. Likvida medel har ökat med 395 mnkr.

Koncernen har investerat netto för 2 127 mnkr. Netto har dessa investeringar utöver kassaflödet från löpande verksamhet 1 197 mnkr finansierats med extern upplåning på 1 319 mnkr. Likvida medel har ökat med 389 mnkr.

## 11 Ansvarsförbindelser

Största post bland ansvarsförbindelser är den del av pensionsförpliktelse som inte tas upp som skuld. Posten uppgår i delårsbokslutet till 3 822 mnkr och har minskat med 61 mnkr jämfört med 2018-12-31.



## Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

## 12 Kommunstyrelsen och nämnderna

### 12.1 Sammanställd ekonomisk prognos på nämndnivå

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Avvikelse</i>
Kommunstyrelsen	422	487	64
Valnämnden	6	6	0
Gatu- och samhällsmiljönämnden	511	472	-39
Plan- och byggnadsnämnden	74	74	0
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	23	24	1
Räddningsnämnden	161	161	0
Namngivningsnämnden	2	2	0
Utbildningsnämnden	5 166	5 172	6
Arbetsmarknadsnämnden	723	723	0
Kulturnämnden	345	346	1
Idrotts- och fritidsnämnden	287	289	2
Äldrenämnden	1 860	1 848	-11
Omsorgsnämnden	1 688	1 618	-70
Socialnämnden	765	738	-26
Överförmyndarnämnden	21	23	2
<i>Summa</i>	<i>12 053</i>	<i>11 983</i>	<i>-70</i>

Större negativa avvikelser från budget i prognoser redovisas av gatu- och samhällsmiljönämnden, omsorgsnämnden och socialnämnden. Större positiv avvikelse redovisas av kommunstyrelsen.

Gatu- och samhällsbyggnadsnämndens prognostiserade underskott hänför sig till underskott inom vinterväghållning, ökade avskrivningskostnader, ökade driftkostnader för kapacitetsstark kollektivtrafik samt utrednings- och projekteringskostnader för Uppsala paketet.

Omsorgsnämndens prognostiserade underskott är fördelat mellan insatser enligt LSS och insatser enligt socialtjänstlagen (SoL). Vid ingången av 2019 hade insatser gällande personer med funktionsnedsättning ett underskott i finansieringen med 62 mnkr. Nämnden står inför ett ackumulerat behov av LSS-boende. Nämnden har även haft stora kostnadsökningar inom personlig assistans genom både höga volymer och omställningsbe-



Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

hov när finansieringen från Försäkringskassan minskat. I dagarna har regeringen aviserat förändringar för Försäkringskassans finansiering enligt LSS som i så fall kommer att minska kommunernas ekonomiska ansvar något, vår kommentar.

Socialnämndens underskott hänförs till missbruksvård och barn- och ungdomsvård med högt inflöde av ärenden, komplicerade ärenden och ökat behov från yngre missbrukare.

Under kommunstyrelsen bedöms kommunledningen få ett överskott på 39 mnkr och stadsbyggnadsverksamheten på 25 mnkr. Överskottet inom kommunledningen avser satsningar som förskjutits i tiden, outnyttjade föfogandemedel och erhållna statsbidrag. I stadsbyggnadsverksamheten ger prognosen ett överskott på 4 mnkr i markförsäljningar och 21 mnkr i uthyrning till externa hyresgäster.

## 12.2 Nämndvis uppföljning av ekonomi, uppdrag och mål

Fullmäktige har i dokumentet Mål och budget 2019-2021 fastställt nio inriktningsmål och 116 uppdrag som syftar till att nå de nio målen. För bedömning av om målen nås har fastställts totalt 71 indikatorer, med olika indikatorer för olika mål. En redovisning av statusen för dessa indikatorer ges i delårsrapporten. Vad gäller tidpunkten för delårsrapportens upprättande har i de flesta fall ännu inte uppmätts/redovisats nya tal för 2019 vilket försvårar en utvärdering av bedömd måluppfyllelse. Vad gäller bedömningen av KS och nämndernas arbete för att uppnå målen kan den delvis ske utifrån hur nämnderna arbetar med sina uppdrag.

I efterföljande avsnitt redovisar vi en nämndvis uppföljning av ekonomi och uppdrag, kopplat till mål.





### *Kommentar*

Vi har noterat att det i redovisningen av målstyrningen finns flera uppdrag som anges avse samtliga nämnder men som rimligen inte kan göra det. Exempel: 24-timmars garanti i socialtjänsten (mål 2.13), bygga fler pendlarparkeringar (mål 3.15). Med nuvarande redovisning synes flertalet nämnder inte fullgöra uppdragen men i realiteten kan de inte vara tillämpliga för dessa nämnder. Vi rekommenderar en översyn inför årsredovisningen.



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

Färgförklaring till uppföljningen av uppdrag:

	Uppdraget är genomfört
	Arbetet med uppdraget följer plan
	Arbetet med uppdraget följer inte plan eller har inte påbörjats
	Uppdraget genomförs inte

## 12.2.1 Kommunstyrelsen

### Resultat och prognos

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Prognos</i>	<i>Budget</i>	<i>Avvikelse</i>	<i>Utfall</i>
	<i>2019</i>	<i>2019</i>		<i>19-08-31</i>
Politisk verksamhet	64	66	2	-1
Infrastruktur, skydd m m	196	235	39	71
Kultur, övrigt	7	7	0	0
Fritid, övrigt	5	9	4	3
Vård och omsorg	3	0	-3	-3
Affärsverksamhet	-10	0	10	7
Kommunledning och gemensamma verksamheter	156	170	14	40
Övriga verksamheter	2	0	-2	-1
<b>Totalt</b>	<b>423</b>	<b>487</b>	<b>64</b>	<b>116</b>

### Kommentarer

Kommunledningen bedöms få ett överskott på 39 mnkr genom bland annat satsningar som förskjutits i tiden, utnyttjade förfogandemedel och erhållna statsbidrag

Stadsbyggnadsverksamheten bedöms få ett överskott på 25 mnkr. I stadsbyggnadsverksamheten ger prognosen ett överskott på 4 mnkr i markförsäljningar och 21 mnkr i uthyrning till externa hyresgäster.



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

### Uppföljning av mål och uppdrag

Inriktningsmål	Av KS bedömd status	KPMGs kommentarer till redovisad uppdragsstatus
1. Jämställd och hållbar ekonomi		2 blå, 10 gröna
2. Attraktiv kommun		2 blå, 8 gröna, 1 gul, 1 röd
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		12 gröna, 3 gula
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		6 gröna, 1 gul
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		Samtliga 8 gröna
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1 blå, 2 gröna
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		3 gröna
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1 blå, 6 gröna, 1 gul
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		7 gröna

## 12.2.2 Gat- och samhällsmiljönämnden

### Resultat och prognos

Belopp i mnkr	Prognos 2019	Budget 2019	Avvikelse	Utfall 19-08-31
Politisk verksamhet	0	1	1	0
Infrastruktur, skydd m m	363	336	-27	-27
Vinterväghållning	87	75	-12	-8
Färdtjänst/riksfärdtjänst	59	59	0	-1
Affärsverksamhet	0	0	0	-1
Övriga verksamheter	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>509</b>	<b>471</b>	<b>-38</b>	<b>-37</b>





**Uppsala kommun**

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

*Kommentarer*

Gatu- och samhällsbyggnadsnämndens prognostiserade underskott hänför sig bland annat till

- underskott inom vinterväghållning
- ökade avskrivningskostnader
- ökade driftkostnader för kapacitetsstark kollektivtrafik
- utrednings- och projekteringskostnader för Uppsalapaketet.

Beslut har tagits om olika besparingar.

**Uppföljning av mål och uppdrag**

<i>Inriktningsmål</i>	<i>Av nämnd bedömd status</i>	<i>KPMGs kommentarer till redovisad uppdragsstatus</i>
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1 grön
2. Attraktiv kommun		7 gröna, 1 röd
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		12 gröna
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		3 gröna
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		1 gul
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1 gul, 1 röd
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		1 gul
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1 grön, 1 gul
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		2 blå, 2 gröna

### 12.2.3 Valnämnden

#### Resultat och prognos

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Avvikelse</i>	<i>Utfall 19-08-31</i>
Politisk verksamhet	5,9	5,9	0	1,0
Totalt	5,9	5,9	0	1,0

#### Kommentarer

Valnämnden prognostiserar att budgeterad kostnadsram kommer att hållas. Nämnden redovisar att de tre ålagda uppdragen genomförts.

### 12.2.4 Plan- och byggnadsnämnden

#### Resultat och prognos

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Avvikelse</i>	<i>Utfall 19-08-31</i>
Politisk verksamhet	2	2	0	0
Infrastruktur, skydd m m	36	36	0	0
Ordinärt boende, äldre	22	22	0	-3
Ordinärt boende, personer med funktionsnedsättning	14	14	0	1
Övriga verksamheter	0	0	0	0
Totalt	74	74	0	-2

#### Kommentarer

Nämnden har ett ekonomiskt utfall nära noll per 31 augusti och bedömer i sin prognos att budgeten kommer att nås.



**Uppsala kommun**

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

**Uppföljning av mål och uppdrag**

<i>Inriktningsmål</i>	<i>Av nämnd bedömd status</i>	<i>KPMGs kommentarer till redovisad uppdragsstatus</i>
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1 grön
2. Attraktiv kommun		3 gröna, 2 röda
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		1 blå, 8 gröna
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		Två gröna
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		5 gröna
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1 röd
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		1 röd
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1 grön
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		4 gröna

**12.2.5 Miljö- och hälsoskyddsnämnden**

**Resultat och prognos**

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Avvikelse</i>	<i>Utfall 19-08-31</i>
Politisk verksamhet	1	1	0	0
Infrastruktur, skydd m m	22	23	1	1
Fritid, övrigt	0	0	0	0
Övriga verksamheter	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

*Kommentarer*

Nämnden redovisar ingen större avvikelse mot budgeten i prognosen.



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

### Uppföljning av mål och uppdrag

Inriktningsmål	Av nämnd bedömd	KPMGs kommentarer till re- dovisad uppdragsstatus
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1 grön
2. Attraktiv kommun		3 gröna, 2 röda
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		2 gröna, 1 gul, 1 röd
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		2 gröna
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		1 grön
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1 grön, 1 röd
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		Inga uppdrag
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1 grön
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		2 blå, 1 grön

## 12.2.6 Räddningsnämnden

### Resultat och prognos

Belopp i mnkr	Prognos 2019	Budget 2019	Avvikelse	Utfall 19-08-31
Politisk verksamhet	1	1	0	0
Infrastruktur, skydd m m	160	160	0	1
Övriga verksamheter	0	0	0	0
Totalt	161	161	0	1

#### Kommentarer

Nämnden når sin budget per 31 augusti och även i prognosen för helåret. Viss osäkerhet finns i prognosen gällande lokalhyresavtal och personalkostnader.



## Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

Nämnden är gemensam med andra kommuner och därför inte bunden av mål fastställda av Uppsala kommuns fullmäktige. Nämndens prognoser över uppdrag och mål redovisas inte i kommunens delårsrapport.

### 12.2.7 Namngivningsnämnden










#### Resultat och prognos

Belopp i mnkr	Prognos	Budget	Avvikelse	Utfall
	2019	2019		19-08-31
Politisk verksamhet	0,4	0,4	0,0	-0,2
Infrastruktur, skydd m m	1,2	1,2	0,0	0,3
Övriga verksamheter	0,0	0,0	0,0	0,0
Totalt	1,6	1,6	0,0	0,0

#### Kommentarer

Nämnden redovisar ingen större avvikelse mot budgeten i prognosen.

#### Uppföljning av mål och uppdrag

Inriktningsmål	Av nämnd bedömd	KPMGs kommentarer till re- dovisad uppdragsstatus
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1 röd
2. Attraktiv kommun		4 röda
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		4 röda
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		1 grön, 1 röd
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		1 röd
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1 röd
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		Inga uppdrag
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1 grön
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		2 vita



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

#### *Kommentarer*

Nämndens verksamhet är mycket liten och de flesta av fullmäktige fastställda mål och uppdrag är inte relevanta för nämnden.

### **12.2.8 Utbildningsnämnden**

#### **Resultat och prognos**

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Avvikelse</i>	<i>Utfall 19-08-31</i>
Politisk verksamhet	3	3	0	-1
Förskoleverksamhet	1 528	1 532	4	29
Grundskola, förskoleklass och skolbarnsomsorg	2 629	2 648	19	120
Grundsärskola	107	105	-2	4
Gymnasieskola	845	831	-14	32
Gymnasiesärskola	54	53	-1	3
Övriga verksamheter	-1	0	1	1
<b>Totalt</b>	<b>5 165</b>	<b>5 172</b>	<b>7</b>	<b>188</b>

#### *Kommentarer*

Med hänsyn till omfattningen av nämndens verksamheter är det prognostiserade resultatet mycket nära budget.



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

### Uppföljning av mål och uppdrag

Inriktningsmål	Av nämnd bedömd	KPMGs kommentarer till re- dovisad uppdragsstatus
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1 blå, 1 grön
2. Attraktiv kommun		2 gröna, 2 röda
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		4 gröna, 1 röd
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		7 gröna, 1 röd
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		2 gröna
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		4 blå, 11 gröna, 1 gul
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		1 grön
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1 grön, 1 gul
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		4 gröna, 2 vita

## 12.2.9 Arbetsmarknadsnämnden

### Resultat och prognos

Belopp i mnkr	Prognos 2019	Budget 2019	Avvikelse	Utfall 19-08-31
Politisk verksamhet	2	2	0	0
Infrastruktur, skydd m m	7	7	0	0
Kultur, övrigt	2	2	0	0
Grundläggande vuxenutbildning	23	24	1	2
Gymnasial vuxenutb och påbyggnadsutb	75	73	-2	-6
Svenska för invandrare	66	69	3	6
Ekonomiskt bistånd	424	395	-29	-18
Flyktingmottagande	-9	8	17	16
Arbetsmarknadsåtgärder	133	142	9	9
<b>Totalt</b>	<b>723</b>	<b>723</b>	<b>0</b>	<b>11</b>












Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

### Kommentarer

Nämnden redovisar netto ingen avvikelse mot budgeten i sin prognos. Kostnaderna för ekonomiskt bistånd bedöms dock i prognosen bli 29 mnkr högre än budget.

### Uppföljning av mål och uppdrag

Inriktningsmål	Av nämnd bedömd status	Kommentarer till uppdrag
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1 grön
2. Attraktiv kommun		3 gröna, 1 röd
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		2 gröna, 1 gul, 1 röd
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		5 gröna
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		4 gröna
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		2 gröna
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		Inga uppdrag
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1 grön
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		2 blå, 4 gröna, 1 vit



## 12.2.10 Kulturnämnden

### Resultat och prognos

Belopp i mnkr	Prognos 2019	Budget 2019	Avvikelse	Utfall 19-08-31
Politisk verksamhet	2	2	0	0
Infrastruktur, skydd m m	1	2	1	1
Bibliotek	95	94	-1	1
Musikskola/kulturskola	44	44	0	0
Kultur, övrigt	86	88	2	4
Fritidsgårdar	40	41	0	1
Fritid, övrigt	46	45	-1	-1
Öppen fritidsverksamhet	31	31	0	1
<b>Totalt</b>	<b>345</b>	<b>347</b>	<b>1</b>	<b>7</b>

### Kommentarer

Nämnden redovisar inga större avvikelser mot budgeten i sin prognos.

### Uppföljning av mål och uppdrag

Inriktningsmål	Nämndbe- dömd status	Kommentarer till uppdrag
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1 grön
2. Attraktiv kommun		4 gröna, 2 röda
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		3 gröna, 1 röd
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		1 blå, 6 gröna, 1 gul
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		1 grön
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1 blå, 1 grön
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		Inga uppdrag
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1 gul
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		1 blå, 2 gröna



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

## 12.2.11 Idrotts- och fritidsnämnden

### Resultat och prognos

Belopp i mnkr	Prognos 2019	Budget 2019	Avvikelse	Utfall 19-08-31
Politisk verksamhet	1	1	0	0
Fritid, övrigt	286	288	2	6
Övriga verksamheter	0	0	0	0
Totalt	287	289	2	5

### Kommentarer

Nämnden redovisar inga större avvikelser mot budgeten i sin prognos.

### Uppföljning av mål och uppdrag

Inriktningsmål	Av nämnd bedömd	KPMGs kommentarer till re- dovisad uppdragsstatus
1. Jämställd och hållbar ekonomi		2 gröna
2. Attraktiv kommun		2 gröna, 1 gul, 2 röda
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		2 gröna, 1 röd
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		5 gröna, 1 blå
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		1 grön
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1 röd
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		1 gul
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1 grön
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		3 blå



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

## 12.2.12 Äldrenämnden


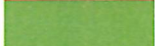







### Resultat och prognos

Belopp i mnkr	Prognos 2019	Budget 2019	Avvikelse	Utfall 19-08-31
Politisk verksamhet	1	1	0	0
Öppen verksamhet, äldre	64	66	2	5
Ordinärt boende, äldre	760	788	28	14
Särskilt boende, äldre	1 034	993	-41	-29
Övriga verksamheter	0	0	0	0
Totalt	1 859	1 848	-11	-10

### Kommentarer

Underskottet per 31 augusti och i prognosen förklaras bland annat av ökade personalkostnader inklusive inhyrd personal pga övertaganden av vårdboenden från extern till egen regi.

### Uppföljning av mål och uppdrag

Inriktningsmål	Av nämnd bedömd status	KPMGs kommentarer till re- dovisad uppdragsstatus
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1 grön
2. Attraktiv kommun		2 gröna, 2 röda
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		2 gröna, 1 gul, 1 röd
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		2 gröna, 1 röd
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		2 gröna
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1 röd
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		4 gröna, 3 gula, 1 röd
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		2 gröna
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		Fyra gröna, en gul



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

## 12.2.13 Omsorgsnämnden

### Resultat och prognos

<i>Belopp i mnkr</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Avvikelse</i>	<i>Utfall 19-08-31</i>
Politisk verksamhet	3	2	-1	-0,4
Ordinärt boende, äldre	9	18	9	13,2
Särskilt boende, äldre	72	71	-1	15,3
Öppen verksamhet, personer med funktionsnedsättning	37	32	-5	-2,0
Ordinärt boende, personer med funktionsnedsättning	174	183	9	33,1
Särskilt boende, personer med funktionsnedsättning	190	151	-39	
LSS och assistansersättning	1 205	1 162	-43	-48,3
Övriga verksamheter	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>1 690</b>	<b>1 619</b>	<b>-70</b>	<b>-0,2</b>

### Kommentarer

Avvikelserna mot budget finns inom verksamheterna särskilt boende för yngre och insatser enligt LSS. Avvikelserna hänför sig till:

- ökade volymer inom personlig assistans
- förändrat förfarande avseende momsåtersökning
- biståndsbeslut där Försäkringskassan haft betalningsansvar har minskat kraftigt
- personalkostnader på grund av svårigheter att snabbt ställa om personalstyrkan vid förändrade volymer/behov.



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

### Uppföljning av mål och uppdrag

Inriktningsmål	Av nämnd bedömd status	KPMGs kommentarer till re-dovisad uppdragsstatus
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1 grön
2. Attraktiv kommun		2 gröna, 2 röda
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		3 gröna, 1 röd
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		5 gröna
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		1 grön
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1 röd
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		4 gröna
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1 grön, 1 gul
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		4 gröna, 1 vit



## Uppsala kommun

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31

KPMG AB

2019-10-25

### 12.2.14 Socialnämnden

#### Resultat och prognos

Belopp i mnkr	Prognos	Budget	Avvikelse	Utfall
	2019	2019		19-08-31
Politisk verksamhet	6	5	-1	-1
Missbrukarvård och övrig vård för vuxna	202	185	-17	-12
Barn- och ungdomsvård	528	514	-14	-7
Familjerätt och familjerådgivning	19	18	-1	0
Flyktingmottagande	10	17	7	6
Totalt	765	738	-26	-15

#### Kommentarer

Missbrukarvård och övrig vård för vuxna har ett ökat antal vårddygner i högre grad än ökningen av antal brukare, genom mer komplicerade ärenden och även ökat behov för målgruppen yngre missbrukare. Verksamheten belastas även med högre lokalkostnader än tidigare. Barn och ungdomsvården har ett högt inflöde av ärenden där vårdbehovet är högt. Verksamheten avser att fokusera på rekrytering av interna familje- och jourhem för att sänka insatskostnader.

#### Uppföljning av mål och uppdrag

Inriktningsmål	Nämndbe- dömd status	KPMGs kommentarer
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1 grön
2. Attraktiv kommun		3 gröna, 1 röd
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		3 gröna, 1 röd
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		6 gröna
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		2 gröna
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1 grön, 1 röd
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		3 gröna
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		2 gröna
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		3 gröna



Uppsala kommun  
Översiktlig granskning av delårsrapport per 2019-08-31  
KPMG AB  
2019-10-25

## 12.2.15 Överförmyndarnämnden

### Resultat och prognos

Belopp i mnkr	Prognos	Budget	Avvikelse	Utfall
	2019	2019		19-08-31
Politisk verksamhet	19	14	-5	-4
Flyktingmottagande	2	9	7	6
Totalt	21	23	2	2

### Kommentarer

Överskottet uppkommer genom en nedgång i antal ärenden för ensamkommande barn.

Nämnden är gemensam med andra kommuner i länet och inte bunden av de mål och uppdrag som fastställs av Uppsala kommuns fullmäktige.

KPMG, dag som ovan

Bo Ädel  
Auktoriserad revisor  
Certifierad kommunal revisor



# Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-03-04

Antal sidor 14





**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfrågor	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Ansvarig nämnd/styrelse	3
2.4	Revisionskriterier	3
2.5	Metoder	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Riktlinjer för bisyssla	4
3.2	Förekomst av bisysslor	6
3.3	Kännedom om bisysslor	8
3.4	Inköp från företag/förening där anställda har bisyssla	9
3.5	Är förekommande bisysslor tillåtna enligt lag och kollektivavtal?	11
3.6	Enkät riktad till förvaltningsdirektörer	12

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska förekomsten av bisysslor i kommunen samt de styrande dokument och de rutiner som används för att hantera dessa.

Granskningen har syftat till att konstatera om kommunen har en ändamålsenlig kontroll av de anställdas bisysslor.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har en tillfredsställande och ändamålsenlig intern styrning och kontroll beträffande förekommande bisysslor. Denna bedömning baseras främst på att kännedomen om förekommande bisysslor förefaller vara bristande. Enligt vår bedömning beror detta till viss del på att det förekommer brister i följsamhet till gällande rutiner. Det kan dock även handla om en otydlighet från arbetsgivarens sida om vad som är att betrakta som en bisyssla samt vilken skyldighet som åligger medarbetarna när det gäller anmälan av bisyssla.

I granskningen framkommer att kommunen för egen del endast identifierat ca 1,8 % av de bisysslor som vi identifierat inom ramen för vår dataanalys.

Vidare ser vi risk för att vissa av de bisysslor som vi identifierat är att betrakta som konkurrerande utifrån såväl externa som interna regler.

När det gäller befintliga styrdokument och rutiner är vår samlade bedömning att dessa i huvudsak är ändamålsenligt utformade, även om det finns behov av uppdateringar. Det ska dock framhållas att det vid tidpunkten för granskningen enligt uppgift pågick ett arbete med att uppdatera riktlinjerna.

Vi menar att kommunstyrelsen med fördel kan verka för att fullmäktige fastställer en policy avseende bisysslor, samt att de riktlinjer som finns uppdateras och sedan relateras till policyn.

Mot bakgrund av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Kommunstyrelsen och nämnderna ska säkerställa att befintliga regler beträffande bisysslor efterlevs.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör verka för att det vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig, tas hänsyn till de risker det kan medföra om kommunen köper, eller kan komma att köpa, varor och/eller tjänster från det företag (eller motsvarande) där den anställde innehar en funktionärspost.
- Kommunstyrelsen bör verka för att riktlinjerna för bisysslor fastslår att frågor om bisysslor ska tas upp i samband med medarbetarsamtal.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att de vet vem som de facto avgör om en bisyssla ska förbjudas eller inte.
- Kommunstyrelsen och nämnderna måste säkerställa att omprövning av tidigare godkända bisysslor äger rum i enlighet med gällande riktlinjer.

## 2 Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens kontroll av de anställdas bisysslor. I granskningen ingår bl.a. att kartlägga förekomsten av bisysslor samt bedöma ändamålsenligheten i de styrande dokument och de rutiner som används för att hantera dessa. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Med bisyssla förstås varje syssla, tillfällig eller stadigvarande, som utövas vid sidan av anställningen och som inte är hänförlig till privatlivet. Om arbetsgivaren anser att en bisyssla hindrar arbetsuppgifterna, kan påverka arbetstagarens handläggning av ärendet i sitt arbete eller konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet, kan arbetsgivaren förbjuda arbetstagaren att utöva sådan bisyssla. Detta gäller inte bara bisyssla som faktiskt utövas utan också bisyssla som aldrig har utövats men där det finns anledning att anta att en arbetstagare står i begrepp att åta sig någon sådan. Bestämmelsen ger däremot inte utrymme för bisyssleförbud "för säkerhets skull".

Området är väsentligt för revision eftersom felaktig hantering kan innebära förtroendeskada för kommunen. Revisorerna har av denna anledning beslutat granska kommunens kännedom om och hantering av eventuella bisysslor.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att konstatera om kommunen har en ändamålsenlig kontroll av de anställdas bisysslor.

Granskningen har utgått från följande frågor:

- Har kommunen ändamålsenliga rutiner för hantering av bisysslor?
- Kontrolleras och bedöms bisysslor på ett ändamålsenligt sätt?

I granskningen har det även ingått att kartlägga följande.

- I vilken utsträckning har anställda bisysslor i näringsdrivande associationer och har kommunen haft en affärsrelation med dessa?
  - Har ansvariga kontroll över och kännedom om ovanstående bisysslor?
- Anses förekommande bisysslor godkända enligt AB (Allmänna bestämmelser) respektive förenliga med 7 § LOA (lagen om offentlig anställning) avseende förtroendeskadliga bisysslor?

### 2.2 Avgränsning

Vad gäller bisysslor har granskningen omfattat kommunens avlönade personal från 2019-01-01 till 2019-11-30<sup>1</sup>. Enbart arvoderade personer har därför inte omfattats av granskningen. I övrigt har även ferieanställda<sup>2</sup> samt timanställda exkluderats från

<sup>1</sup> Kartläggningen av de anställdas bisysslor sker i huvudsak under senhösten. I samband med granskningens genomförande hade årets kartläggning i stor utsträckning ännu inte ägt rum. Därför har uppgifterna om förekommande bisysslor även innefattat uppgifter insamlade under hösten 2018.

<sup>2</sup> Ferieanställda i betydelsen "sommarjobbare" eller liknande. Lärare med ferietjänst omfattas av granskningen.

granskningen. Likaså har RiB-anställda (Räddningstjänstpersonal i beredskap) exkluderats eftersom de inte omfattas av bestämmelserna avseende bisysslor.

Analys av inköp har omfattat perioden 2019-01-01 – 2019-11-30.

Som beskrivs närmare i avsnitt 2.5 nedan har vi inhämtat uppgifter från Bolagsverket. Utifrån dessa uppgifter har vi i vår dataanalys fångat anställda som innehar funktionärsposter i näringsdrivande associationer. Därmed avgränsas dataanalysen till bisysslor i form av anställda som har funktionärsposter i näringsdrivande associationer. När det gäller kommunens rutiner för hantering och kontroll av bisysslor omfattas alla typer av bisysslor.

## 2.3 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

## 2.4 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen om offentlig anställning (LOA) 7-7c §§
- Centrala avtal med fackliga organisationer – Allmänna bestämmelser (AB)
- Riktlinjer för bisyssla i Uppsala kommun (KS 2014-04-09, § 61)
- Delegationsordning för kommunstyrelsen (KS 2018-09-18, § 149)
- Riktlinjer om jäv/intressekonflikt, bisysslor och mutor för miljökontoret, Uppsala kommun (miljökontoret 2014-02-07)<sup>3</sup>

## 2.5 Metoder

Underlag i form av anställningsdata har inhämtats från kommunens personalavdelning omfattande anställningar under perioden 2019-01-01 till 2019-11-30. Som nämnts i stycke 2.2 ovan har timvikarier exkluderats från granskningen. Detta eftersom timvikarier inte har någon grundanställning i Uppsala kommun och att de därför inte uppmanas att anmäla bisyssla som övriga medarbetare.

Vidare har leverantörsdata för perioden 2019-01-01 till 2019-11-30 inhämtats. Uppgifter från Bolagsverkets handels- och föreningsregister samt aktiebolagsregister per 2020-01-16<sup>4</sup> har sammanställts och granskats. Granskningen har berört 16 271 anställda.

<sup>3</sup> Från och med 2015 heter det "miljöförvaltningen" men i och med att riktlinjerna är fastställda tidigare än så använder vi benämningen "miljökontoret".

<sup>4</sup> Viktigt att notera är att uppgifterna från Bolagsverket ger en "ögonblicksbild" av vilka som har en aktuell funktionärspost i företag och/eller föreningar som bedriver näringsverksamhet. Av Bolagsverkets uppgifter framgår inte när funktionärsposten tillträdde. Bolagsverkets uppgifter anger därmed vilka som har en funktionärspost per den dag underlaget inhämtades, i detta fall 2020-01-16. Vidare bör noteras att de bisysslor som fångas i den data vi inhämtar avser funktionärsposter i näringsdrivande associationer. Andra typer av bisysslor fångas inte. Det ska också noteras att uppgifterna från Bolagsverket inkluderar eventuella funktionärsposter i vilande bolag.

Vi har också inhämtat uppgifter om hur många bisysslor och bisyssleininnehavare som kommunen för egen del har noterat.

Förvaltningsdirektörer/motsvarande har ombetts att besvara tre frågor via en webbenkät.

Rapporten har faktagranskats av HR-direktör, förhandlingschef, enhetschef Löneservice samt koordinator på HR-staben.

### 3 Resultat av granskningen

Som nämnts i stycke 2.5 ovan har granskningen omfattat 16 271 anställda. Dessa har under granskningsperioden innehaft 35 168 anställningar. Det handlar exempelvis om att en person kan vara tjänstledig från en anställning och inneha en annan. Det blir då två anställningar för den individen. Ett annat exempel kan vara att en individ haft en tidsbegränsad anställning under början av året och sen fått en tillsvidareanställning. Även i det fallet blir det två anställningar för en individ.

I de fall en individ har innehaft flera anställningar har vi i vår granskning utgått från den senaste anställningen.

Resultatavsnittet inleds med en beskrivning i stycke 3.1 av kommunens rutiner för hantering av bisysslor och de styrdokument som finns inom området. Därefter, i styckena 3.2 till 3.4, beskrivs resultatet av den dataanalys vi genomfört inom ramen för granskningen. I stycke 3.5 beskrivs hur kommunen bedömt de bisysslor som identifierats medan stycke 3.6 redogör för resultatet av den webbenkät som förvaltningsdirektörerna ombetts att besvara.

#### 3.1 Riktlinjer för bisyssla

Uppsala kommun har ingen av fullmäktige fastställd policy för hanteringen av bisysslor, däremot finns det *Riktlinjer för bisyssla* fastställda av kommunstyrelsen 2014-04-09 (§ 61). Vid tidpunkten för granskningen uppgavs att nya rutiner skulle tas fram och att dessa beräknas vara färdiga under våren 2020.

I riktlinjerna anges bl.a. att arbetsgivaren kan förbjuda en bisyssla

om arbetsgivaren finner att den *kan*

1. inverka hindrande för arbetsuppgifterna (3 kap 8 § AB),
2. innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens (3 kap 8 § AB),
3. rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (7 § LOA).

Därefter förtydligas, under egna rubriker, vad som kan utgöra en arbetshindrande, konkurrerande eller förtroendeskadlig bisyssla. När det gäller konkurrerande bisyssla anges bl.a. att "Exempel på konkurrerande bisyssla kan vara att en arbetstagare tar ett uppdrag för egen räkning i det egna eller annans företag som annars utförs i egenskap av anställd i kommunen." Längre fram i riktlinjerna, under rubriken "Uppföljning av bisysslor och upplysningsskyldighet", anges att omprövning av tidigare godkända

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

bisysslor ska ske regelbundet samt att arbetsgivaren vid den bedömningen ska beakta hela kommunens intressen, inte bara den egna verksamheten.

Under samma rubrik anges också följande.

Det är viktigt att chefer/arbetsledare informerar arbetstagare om dessa riktlinjer och vad som kan göra en bisyssla otillåten. Information sker lämpligast i samband med nyanställning och på arbetsplatsträffar och följs därefter upp regelbundet vid de årliga medarbetarsamtalen. [...]

Arbetstagaren är [...] skyldig att lämna de uppgifter om bisysslan som behövs – omfattning, förläggning, innehåll samt organisatoriska och verksamhetsmässiga kopplingar – för att arbetsgivaren ska kunna bedöma om bisysslan är tillåten eller inte.

I riktlinjerna framgår att det är chefen för respektive förvaltning som enligt gällande delegationsordning ska besluta om förbud mot bisyssla. Förvaltningscheferna har, enligt gällande regler, möjligheten att vidaredelegera denna beslutanderätt. Vår granskning visar dock att det inte skett någon formell vidaredelegering inom någon av kommunens förvaltningar.

Under rubriken "Arbetsrättsliga påföljder" anges bl.a. följande. "Om arbetstagaren brister i sina skyldigheter genom att inte lämna uppgifter om bisysslan eller inte följer beslut om förbud mot bisyssla kan detta leda till disciplinpåföljd".

Riktlinjerna avslutas med en checklista som är tänkt att utgöra ett stöd vid bedömningen av om en bisyssla är förtroendeskadlig eller ej.

Som framgår ovan anger kommunens riktlinjer för bisyssla att arbetsgivaren *lämpligast* informerar arbetstagare om riktlinjerna i samband med nyanställning och på arbetsplatsträffar samt att uppföljning sker regelbundet vid de årliga medarbetarsamtalen. För kommunen som helhet finns det dock ingen, i något politiskt fastställt styrdokument, *tvingande* bestämmelse om när och hur arbetsgivaren *ska* upplysa medarbetarna om deras skyldigheter beträffande bisysslor. Däremot har miljöförvaltningen fastställt riktlinjer på tjänstemannanivå som anger att arbetsgivaren i samband med introduktion av nyanställd samt årligen i samband med medarbetarsamtalet, *ska* fråga medarbetarna om eventuella bisysslor. Vidare framgår det av den checklista för introduktion av nya medarbetare, som kommunens HR-avdelning tagit fram, att medarbetaren under den första dagen ska få information om bl.a. bisyssla.

### **Kommentarer**

Vi anser att kommunstyrelsen med fördel kan verka för att fullmäktige fastställer en policy avseende bisysslor, samt att de riktlinjer som finns uppdateras och sedan relateras till policyn. Vi anser att den interna styrningen blir tydligare om den utgår från en av fullmäktige fastställd policy. I riktlinjerna, som skulle kunna betraktas som tillämpningsanvisningar till den övergripande policyn, anser vi att kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som är att betrakta som en bisyssla. Vi anser också att avsnitten avseende de tre omständigheter som gör att en bisyssla kan förbjudas bör utvecklas. Exempelvis skulle avsnittet om konkurrerande bisyssla kunna inbegripa resonemang kring hur kommunen ser på funktionärsposter i företag/motsvarande som vid

upphandling lägger eller avser att lägga anbud på delar av Uppsala kommuns verksamhet.

I granskningen framkommer att frågan om bisyssla i regel tas upp vid introduktion av nyanställda samt vid medarbetarsamtal. I praktiken förefaller dock denna rutin inte fullt ut efterlevas. Det visar sig bl.a. genom att en stor del av befintliga bisysslor inte har identifierats av kommunen, vilket utvecklas i styckena 3.2 och 3.3 nedan. Den stora diskrepansen mellan antalet av oss identifierade bisysslor och antalet av kommunen identifierade bisysslor, skulle också kunna bero på att arbetsgivaren inte tydligt nog har medvetandegjort medarbetarna om deras skyldighet att anmäla bisysslor och/eller att det inte i tillräcklig omfattning tydliggjorts vad som är att betrakta som en bisyssla.

Vi menar att riktlinjerna för bisysslor med fördel fastslår att frågor om bisysslor *ska* tas upp i samband med medarbetarsamtal.

Som vi närmare kommer att beskriva i stycke 3.5 nedan har kommunen under granskningsperioden gjort inköp för ca 81,7 mnkr från företag och/eller föreningar där anställda i kommunen har en funktionärspost. Flera av dessa leverantörer bedriver verksamhet med samma verksamhetsinriktning som finns i Uppsala kommun. Vidare är bisyssleinhavarens arbete inom kommunen i flera fall inom liknande typ av verksamhet som det företag/förening där personen i fråga innehar en funktionärspost. Vi anser därmed att det finns risk för att anställda innehar bisysslor som, utifrån såväl externa som interna regler, är att betrakta som konkurrerande.

## 3.2 Förekomst av bisysslor

I utdraget från Bolagsverket får vi "träff" på de kommunanställda som är styrelsemedlemmar i kommunala bolag<sup>5</sup>. Dessa har vi inte räknat som bisysslor i denna granskning. När dessa undantagits har vi funnit att 1 869 personer av 16 271 anställda (11,5 %) innehar en eller flera bisysslor. Totalt antal förekommande bisysslor uppgår till 2 278 stycken i sammanlagt 2 128 företag och/eller föreningar som bedriver näringsverksamhet<sup>6</sup>. Eftersom dessa 2 278 bisysslor innehåses av 1 869 personer har de allra flesta följaktligen endast en bisyssla, men 290 personer innehar två eller fler bisysslor.

Vår granskning visar vidare att det är betydligt vanligare med bisysslor bland kommunens tillsvidareanställda personal än bland kommunens tidsbegränsat anställda<sup>7</sup>. Det är 1 618 tillsvidareanställda och 251 tidsbegränsat anställda som innehar bisysslor.

Om man tittar på anställningens omfattning kan vi konstatera att 1 699 av de 1 869 personer som innehar en eller flera bisysslor är heltidsanställda, medan resterande 170 personer är deltidsanställda.

<sup>5</sup> Med kommunala bolag avses aktie- och kommanditbolag inom kommunkoncernen Uppsala kommun.

<sup>6</sup> Av de 2 278 bisysslor som vi identifierat är 453 stycken olika typer av funktionärsposter i bostadsrättsföreningar, de allra flesta (drygt 70 %) som ledamot.

<sup>7</sup> I rapporten använder vi begreppet "tidsbegränsat anställda" för alla andra typer av anställningar än tillsvidareanställningar.

**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

Fördelat per förvaltning<sup>8</sup> ser förekomsten av bisysslor ut enligt tabellen nedan.

Förvaltning	Antal anställda	Antal anställda med bisyssla	Andel anställda med bisyssla
Arbetsmarknadsförvaltningen	1 356	106	7,8 %
Brandförsvaret	183	48	26,2 %
Kommunledningskontoret	1 526	224	14,7 %
Kulturförvaltningen	407	59	14,5 %
Miljöförvaltningen	94	14	14,9 %
Omsorgsförvaltningen	1 835	184	10,0 %
Socialförvaltningen	715	107	15,0 %
Stadsbyggnadsförvaltningen	693	100	14,4 %
Utbildningsförvaltningen	6 954	837	12,0 %
Äldreförvaltningen	2 475	185	7,5 %
Överförmyndarförvaltningen	33	5	15,2 %
<b>Summa</b>	<b>16 271</b>	<b>1 869</b>	<b>11,5 %</b>

Som framgår av tabellen är utbildningsförvaltningen den förvaltningen där flest *antal* anställda innehar bisysslor medan brandförsvaret är den förvaltning där störst *andel* anställda innehar bisysslor.

**Kommentarer**

Som framgår i rapportens inledning/bakgrund kan arbetsgivaren förbjuda arbetstagaren att utöva en bisyssla om den anses hindra arbetsuppgifterna. Mot bakgrund av att drygt var tionde medarbetare har en mer eller mindre omfattande bisyssla, i form av funktionärspost<sup>9</sup> i en näringsdrivande association<sup>10</sup> kan det inte uteslutas att det inte förekommer bisysslor som inverkar hindrade på arbetsuppgifterna. För att säkerställa

<sup>8</sup> Vi använder här begreppet förvaltning även om det är nämnderna som är granskningsobjekten. Anledningen till det är att förvaltningsorganisationen inte helt följer nämndsorganisationen.

<sup>9</sup> De funktionärsposter vi fångar i vår dataanalys omfattar bl.a. följande: Aktuarie, Bolagsman, Extern firmatecknare, Extern verkställande direktör, Extern vice verkställande direktör, Föreståndare, Innehavare, Kommanditdelägare, Komplementär, Styrelseledamot, Likvidator, Likvidatorssuppleant, Ordförande, Prokurist, Revisor, Huvudansvarig revisor, Revisorssuppleant, Suppleant, Ställföreträdande verkställande direktör, Verkställande direktör, Verkställande ledamot, Vice ordförande, Vice verkställande direktör

<sup>10</sup> I begreppet "näringsdrivande association" inbegrips aktiebolag, ekonomiska föreningar, enskilda firmor, handelsbolag, kommanditbolag, bostadsrättsföreningar samt ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet.



att så inte är fallet är det enligt vår mening viktigt med tydliga rutiner för information om samt kartläggning och bedömning av bisysslor samt att dessa rutiner efterlevs.

### 3.3 Kännedom om bisysslor

I tabellen nedan framgår antalet anställda som vi inom ramen för vår dataanalys har identifierat som bisyssleininnehavare. Tabellen innehåller även uppgifter om hur många bisyssleininnehavare som identifierats inom kommunens olika förvaltningar.

Förvaltning	Antal anställda med bisyssla enl. vår analys	Antal av kommunen identifierade bisyssleininnehavare
Arbetsmarknadsförvaltningen	106	10
Brandförsvaret	48	7
Kommunledningskontoret	223	26
Kulturförvaltningen	59	16
Miljöförvaltningen	14	5
Omsorgsförvaltningen	184	7
Socialförvaltningen	107	7
Stadsbyggnadsförvaltningen	100	9
Utbildningsförvaltningen	837	14
Äldreförvaltningen	185	12
Överförmyndarförvaltningen	5	0
<b>Totalt antal identifierade bisyssleininnehavare</b>	<b>1 869</b>	<b>113</b>

#### **Kommentarer**

Som framgår av tabellen ovan har man inom organisationen identifierat 113<sup>11</sup> bisyssleininnehavare medan vi i vår analys har identifierat 1 869 stycken. Således har vi identifierat drygt 16 gånger så många bisyssleininnehavare som kommunen för egen del identifierat.

<sup>11</sup> Sammanställningen från kommunen innehåller även uppgifter om bisysslor hos tre stycken anställda inom Uppsala bostadsförmedling AB. Dessa ingår inte i granskningen och har således inte tagits med i tabellen ovan. Totalt antal förekommande bisysslor är enligt kommunens uppgifter 133 stycken när de tre personerna från Uppsala bostadsförmedling AB räknats bort.

2020-03-04

I sammanhanget är det viktigt att poängtera att vår analys endast redovisar bisysslor genom funktionärsuppdrag i näringsdrivande associationer medan kommunens uppgifter, enligt gällande rutiner, inkluderar uppgifter om *alla* förekommande bisysslor.

Vid en jämförelse mellan de bisyssleininnehavare som vi identifierat med de bisyssleininnehavare som identifierats inom kommunen kan vi konstatera att kommunen identifierat 77 bisyssleininnehavare som vi *inte* fångat i vår dataanalys. Detta tolkar vi som att det handlar om andra typer av bisysslor än funktionärsuppdrag i näringsdrivande associationer.

Vid en jämförelse mellan kommunens uppgifter och våra uppgifter bör dessa 77 personer därmed undantas. Av de 1 869 bisyssleininnehavare som vi identifierat har kommunen således endast identifierat 36 stycken. Därmed har kommunen för egen del identifierat ca 1,9 % av de bisyssleininnehavare som vi identifierat.

Totalt antal förekommande bisysslor bland de 113 bisyssleininnehavare som kommunen identifierat uppgår till 133 stycken enligt kommunens egna uppgifter, att jämföra med de 2 278 bisysslor som vi identifierat. När det gäller antalet bisysslor har vi med andra ord identifierat drygt 20 gånger så många som kommunen gjort.

Om de 77 personer som förefaller ha andra typer av bisysslor än funktionärsuppdrag i näringsdrivande associationer undantas, uppgår antalet förekommande bisysslor som kommunen identifierat till 42 stycken. Därmed har kommunen för egen del identifierat ca 1,8 % av de bisysslor som vi identifierat.

Utifrån vår dataanalys gör vi bedömningen att ansvariga *inte* har tillräcklig kontroll över och kännedom om aktuella bisysslor i näringsdrivande associationer. Enligt vår bedömning är kommunens samlade kännedom om och kontroll över de anställdas bisysslor därmed inte ändamålsenlig.

### 3.4 Inköp från företag/förening där anställda har bisyssla

Som nämnts i stycke 3.1 finns det 2 128 företag och/eller föreningar där anställda i kommunen har en funktionärspost. Av dessa återfinns 176 (8,4 %) i kommunens leverantörsreskontra under granskningsperioden. Kommunen har med andra ord gjort inköp av, eller på annat vis överfört medel till, företag och föreningar, via sin leverantörsreskontra- och betalningsfunktion, där anställda innehar eller innehaft funktionärspost.

Det handlar om totalt 2 465 verifikationer uppgående till totalt ca 81,7 mnkr. Av de 2 465 verifikationerna har kostnaden i 412 fall belastat den förvaltning där bisyssleininnehavaren arbetar. Totalt belopp där kostnaden belastat bisyssleininnehavarens förvaltning uppgår till ca 33,7 mnkr.

I sammanhanget ska det noteras att uppgifterna ovan om antalet verifikationer samt belopp inte tar hänsyn till verifikationsdatumet i förhållande till bisyssleininnehavarens anställningstid i kommunen. Det skulle exempelvis kunna vara så att kommunen i januari har betalat ett företag för varor/tjänster och att en person som har en styrelsepost i det aktuella företaget sedan anställs i oktober månad. Ett sådant exempel skulle ge en "träff" i den kontroll vi genomfört. Därför ska de summor som anges ovan inte betraktas som exakta i det avseendet.

**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

Tabellen nedan innehåller emellertid ovanstående uppgifter (till vänster) samt motsvarande uppgifter om hänsyn tas till bisyssleininnehavarens anställningstid samt verifikationsdatum (till höger i tabellen).

	Uppgifter <i>utan</i> hänsyn tagen till verifikationsdatum samt bisyssleininnehavarens anställningstid	Uppgifter där hänsyn tagits till verifikationsdatum samt bisyssleininnehavarens anställningstid
Antal företag och/eller föreningar där anställda har bisyssla och som återfinns i kommunens leverantörsreskontra	176	145
Antal verifikationer samt belopp	2 465 verifikationer 81,7 mnkr	1 427 verifikationer 46,0 mnkr*
Antal verifikationer samt belopp där kostnaden belastat den förvaltning där bisyssleininnehavaren arbetar	412 verifikationer 33,7 mnkr	234 verifikationer 22,8 mnkr*

\* Om inköp från ekonomiska föreningar, exempelvis av typen bostadsrättsföreningar eller föräldrakooperativ, undantas handlar det i stället om att kommunen gjort inköp för 33,8 mnkr. Av dessa 33,8 mnkr har 21,2 mnkr belastat den förvaltning där bisyssleininnehavaren arbetar.

**Kommentarer**

Som vi nämnt i inledningen av rapportens resultatavsnitt omfattar granskningen 16 271 anställda som under granskningsperioden innehaft 35 168 anställningar. I vår dataanalys har vi dock utgått från den senaste anställningen i de fall en och samma individ innehaft flera anställningar. Därmed finns det ett stort antal individer som innehaft anställningar i kommunen under längre tid än vad som fångas i vår dataanalys. Vilket i sin tur innebär att "sanningen" torde hamna någonstans mittemellan vänsterkolumnen och högerkolumnen i tabellen ovan. Med andra ord har kommunen under granskningsperioden gjort inköp för någonstans mellan 46,0 mnkr och 81,7 mnkr från företag och/eller föreningar där anställda i kommunen har en funktionärspost.

Vi menar att arbetsgivaren vid bedömningen av om en bisyssla är lämplig bör ta hänsyn till de risker det kan medföra om kommunen köper, eller kan komma att köpa, varor och/eller tjänster från det företag (eller motsvarande) där den anställde innehar en funktionärspost.

### 3.5 Är förekommande bisysslor tillåtna enligt lag och kollektivavtal?

I detta stycke redogörs för vad som sägs om bisysslor i Lagen om offentlig anställning (LOA) samt Allmänna bestämmelser (AB).

AB, kapitel 3 paragraf 8 lyder i sin helhet som följer:

#### § 8 Bisysslor

**Mom. 1** Arbetstagare som har en bisyssla ska anmäla denna och lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser behövs för bedömning av bisysslan. Arbetsgivaren ska medvetandegöra arbetstagaren om skyldigheten att anmäla bisysslan och lämna uppgifter.

Arbetsgivaren kan förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att den kan

- a) inverka hindrande för arbetsuppgifterna,
- b) innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens.

#### Anmärkning

Förtroendeskadlig bisyssla för arbetstagaren inom kommun, landsting eller kommunalförbund regleras i 7 § lagen om offentlig anställning (LOA).

För arbetstagare anställd hos annan arbetsgivare än kommun, landsting eller kommunalförbund gäller även att bisyssla kan förbjudas av arbetsgivaren om den kan

- c) påverka arbetstagarens handläggning av ärenden i sitt arbete hos arbetsgivaren.

**Mom. 2** Förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer räknas inte som bisyssla enligt detta avtal.

7 § LOA (lagen om offentlig anställning) lyder i sin helhet som följer:

**7 §** En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

**7 a §** Arbetsgivaren skall på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 §. *Lag (2001:1016).*

**7 b §** En arbetstagare skall på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. *Lag (2001:1016).*

**7 c §** En arbetsgivare skall besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § skall upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet skall vara skriftligt och innehålla en motivering.  
*Lag (2001:1016).*

**7 d §** Ordinarie domare och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen skall på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har.  
*Lag (2004:833).*

### **Kommentarer**

Vi kan konstatera att samtliga av kommunen identifierade bisysslor uppges vara förenliga med vad som sägs i 7 § LOA om förtroendskada samt tillåtna enligt AB. Mot bakgrund av att kommunen endast identifierat ca 1,8 % av de bisysslor som vi identifierat, gör vi dock bedömningen att det finns *risk* för att det förekommer bisysslor i kommunen som ej är förenliga med LOA eller tillåtna enligt AB.

## **3.6 Enkät riktad till förvaltningsdirektörer**

Inom ramen för granskningen har förvaltningsdirektörer/motsvarande ombetts att besvara en enkät bestående av tre frågor om hanteringen av bisysslor inom förvaltningen. Samtliga förvaltningsdirektörer/motsvarande har besvarat enkäten.

De två första frågorna utgår från formuleringar i kommunens riktlinjer för bisysslor. De formuleringar vi utgått från är följande.

"Varje arbetstagares bisyssla bedöms var för sig."

"Omprövning av tidigare godkända bisysslor ska ske regelbundet. Vid bedömningen ska inte bara den egna verksamheten utan hela kommunens intressen beaktas."

"Beslut om förbud av [bisyssla] fattas enligt delegationsordningen av förvaltnings-/kontorschef."

I såväl de enkätsvar som inkommit som i övriga kontakter vi haft med tjänstepersoner inom Uppsala kommun har det uttryckts att bisysslor inte behöver godkännas. Bisysslor kan enligt uppgift förbjudas, men de behöver inte godkännas. Som framgår av citatet ovan uttrycker emellertid kommunens riktlinjer att bisysslor godkännas

("tidigare godkända bisysslor" ska omprövas). Utifrån denna formulering betraktar vi en bisyssla som godkänd om den *inte* förbjudits.

För att kunna avgöra om en bisyssla ska förbjudas eller inte krävs det att någon typ av bedömning görs. Som stöd för denna bedömning innehåller riktlinjerna en checklista för bedömning av om en bisyssla är förtroendeskadlig eller ej, vilket nämnts i stycke 3.1 ovan. Vidare, vilket också nämnts tidigare, är det chefen för respektive förvaltning som enligt gällande delegationsordning ska besluta om förbud mot bisyssla. Formell vidaredelegering har inte ägt rum inom någon av kommunens förvaltningar. I praktiken är det således chefen för respektive förvaltning som ska bedöma om förekommande bisysslor bland förvaltningens anställda ska förbjudas eller inte.

Mot bakgrund av ovanstående lyder enkätens första två frågor som följer.

1. *Beskriv den praktiska hanteringen kring hur du som förvaltningsdirektör/motsvarande bedömer om förekommande bisysslor inom förvaltningen är tillåtna eller inte.*
2. *När och hur omprövar du som förvaltningsdirektör/motsvarande tidigare godkända bisysslor inom förvaltningens olika verksamheter?*

Av svaren på den första frågan framgår att bedömningen av om en bisyssla ska förbjudas eller ej, inom vissa förvaltningar sker av anställande chef, det vill säga inte av förvaltningsdirektör.

När det gäller frågan om omprövning av tidigare godkända bisysslor anger flertalet att omprövning sker årligen inom ramen för den löpande medarbetardialogen, eller vid behov. Dock framgår det av även dessa svar att omprövningen, det vill säga den förnyade bedömningen, inom vissa förvaltningar sker av anställande chef, ej av förvaltningsdirektör. Av svaren framgår vidare att det inom vissa förvaltningar inte sker någon regelmässig omprövning, det sker snarare på förekommen anledning.

Enkätens tredje fråga och hur förvaltningsdirektörerna svarat på den framgår nedan.

Hur skulle ni inom förvaltningen hantera en medarbetare som har en styrelsepost inom ett vilande bolag?	
I och med att bolaget är vilande skulle inte styrelseposten betraktas som en bisyssla	2
Styrelseposten betraktas som en bisyssla även om bolaget är vilande	3
Vet ej	1
Annat	5

De fem som svarat "Annat" har fått beskriva hanteringen. Av dessa fem har tre stycken angett att det beror på vilken typ av bolag det handlar om, att varje ärende bedöms individuellt. De två övriga har svarat att de är osäkra men att de tror att det skulle betraktas på samma sätt som ett aktivt bolag och att bedömning skulle ske utifrån det.



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor

2020-03-04

### **Kommentarer**

Även om beslutanderätten – vilket enligt vår mening i praktiken inbegriper bedömningen av – om en bisyssla ska förbjudas eller inte, i formell mening inte har vidaredelegerats inom någon av kommunens förvaltningar kan vi konstatera att vidaredelegering har skett i praktiken. Förarbeten och kommentarer till kommunallagen anger att nämnden alltid ska ha vetskap om vem som har rätt att fatta beslut. Därför menar vi att kommunstyrelsen bör säkerställa att de vet vem som de facto avgör om en bisyssla ska förbjudas eller inte.

Vi menar att kommunstyrelsen och nämnderna måste säkerställa att omprövning av tidigare godkända bisysslor äger rum i enlighet med gällande riktlinjer.

När det gäller frågan om hanteringen av styrelseposter i vilande bolag anser vi att kommunstyrelsen bör klargöra hur dessa ska betraktas. Enligt vår mening bör även styrelseposter i vilande bolag anmälas som bisysslor. I det avseendet menar vi således att dessa bör betraktas på samma sätt som andra bisysslor. Bedömningen av om bisysslan ska förbjudas eller inte, kommer sannolikt att påverkas av det faktum att bolaget är vilande.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal revisor*

Andreas Wendin  
*Verksamhetsrevisor*

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.



# Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld och kriminalitet

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-04-17

Antal sidor 33

Antal bilagor 2





**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Främjande och förebyggande insatser för att minska ungdomsbrottslighet – en bakgrund	6
3.2	Styrning och uppföljning av kommunens främjande och förebyggande insatser för att minska ungdomsbrottslighet	11
3.3	Ansvarsfördelning, forum och former för samverkan i det brottsförebyggande arbetet	19
3.4	Samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter	22
3.5	Samverkan och samordning med externa aktörer	27
4	Svar på revisionsfrågorna	30
5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	32
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	34
	Bilaga 2 Fritextkommentarer från enkätundersökningen	36

## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att övergripande granska ändamålsenligheten i Uppsala kommuns främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. Syftet har varit att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig samordning och samverkan när det gäller främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar. Vår sammanfattande bedömning är att kommunen i huvudsak har det.

Utifrån lagstiftningen och det aktuella kunskapsläget kan ett antal framgångsfaktorer urskiljas i arbetet med att motverka kriminalitet och våldsbrott bland barn och unga. De är tidiga förebyggande och främjande insatser, väl fungerande samverkan och samordning mellan berörda samhällsaktörer på alla nivåer, en tydlig gemensam problembild som grund för en tydlig ansvarsfördelning samt kontinuerlig uppföljning för att kunna anpassa insatserna så att målen uppnås. Vi bedömer att inriktningen och organiseringen av Uppsala kommuns brottsförebyggande arbete, där det främjande och förebyggande arbetet med fokus på barn och unga, ligger väl i linje med dessa framgångsfaktorer samt att genomförandet i huvudsak gör det.

Kommunens styrning inom området består av långsiktiga kommunövergripande styrdokument och överenskommelser, mål och uppdrag på nämndnivå, samt vägledning för verksamheterna inom särskilda områden såsom orosanmälningar. Vi bedömer styrningen som ändamålsenlig, men att uppföljningen behöver utvecklas. Bland annat saknas en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

Kommunen har en rad fora och former för såväl intern som extern samverkan för att förebygga våld och kriminalitet bland barn och unga. Granskningen visar att det i huvudsak finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter. Samtidigt finns utmaningar bland annat kopplat till sekretess och socialförvaltningens arbete främst inom myndighetsområdet. Det omfattas dock av det uppdrag som socialnämnden gett förvaltningen för åiterrapportering i maj. Granskningen tyder också på att en relativt stor andel medarbetare inte upplever att de har tillräckliga förutsättningar för att bidra till att barn och unga inte hamnar i kriminalitet. I den fortsatta utvecklingen av det förebyggande och främjande arbetet är det därför viktigt att säkerställa att deras kunskaper och engagemang tas tillvara. Det gäller inte minst förskolan.

Landets kommuner utgör tillsammans med polisen kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet som bör bedrivas långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat i samverkan också med civilsamhället och näringslivet. Vi bedömer att kommunen i huvudsak har en fungerande samverkan och samordning med externa aktörer, men att samarbetet med bland annat fastighetsägare och föräldrar behöver stärkas. Vidare bör berörda verksamheter ta tillvara den potential som finns för samarbete med bland annat etniska föreningar.

Mot denna bakgrund, rekommenderar vi att:

- Kommunstyrelsen bör inkludera mått som grund för en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn



**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

och unga. Det kan ske i kommunstyrelsens uppdrag i kommunens handlingsplan för trygghet och säkerhet att 2019-2020 utveckla indikatorer för uppföljning.

- Kommunstyrelsen ser över möjligheten att inkludera förskolan i områdesgrupperna, samt att utöver befintliga föreningsbidrag avsätta medel till områdesgrupperna för att kunna stödja lokala initiativ.
- Kommunstyrelsen säkerställer att medarbetares kunskap och engagemang i berörda lokala verksamheter tas tillvara i det fortsatta främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och kriminalitet bland barn och unga, bland annat vid framtagande och genomförande av styrdokument såsom den kommande trygghetsplanen i Gränby.
- Kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att den potential som finns för samarbete med vårdnadshavare och civilsamhället, omfattande bland annat etniska föreningar, tillvaratas i det fortsatta främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.
- Socialnämnden säkerställer att förslaget för ny inriktning för arbetet med att förebygga social oro och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar, beaktar de utvecklingsbehov som framkommit i denna granskning, exempelvis rörande sekretess respektive orosanmälningar.

## 2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att övergripande granska ändamålsenligheten i Uppsala kommuns främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Gängkriminaliteten som trots allt grövre och ökande dödligt våld med bland annat skjutningar utgör en alternativ karriär för olika grupper av främst pojkar och unga män, är en allt större utmaning för både större och mindre kommuner. Det gäller också Uppsala, där det de senaste åren bland annat inträffat en rad skjutningar och mordförsök. Polisen beskriver hur våldet blir allt grövre och mer hänsynslöst trots att polisen under flera år har förstärkt insatserna mot den grova brottsligheten. För att bryta utvecklingen menar Rikspolisens att det krävs en kraftsamling från hela samhället där tidiga insatser kring unga måste intensifieras.<sup>1</sup> Alltför många barn under 15 år, i huvudsak pojkar, misstänks för våldsbrott och annan kriminalitet. Enligt Polismyndigheten har antalet barn som misstänks för våldsbrott ökat varje år de senaste fem åren. Socialsekreterare runt om i landet varnar för att barn ansluter sig till kriminella gäng parallellt med pågående insatser för att trycka tillbaka gängerna, minska våldsdåden och öka tryggheten bland allmänheten. Bland annat finns behov av att fortsätta förbättra samarbetet inom och mellan olika samhällsinstanser. Det handlar till exempel om att reagera snabbare på risk signaler hos barn och unga såsom misstanke om utsatthet för våld i hemmet, skolka, låga skolprestationer och tidig ANDT-debut. Också trångboddhet och bostadslöshet lyfts fram som riskfaktorer.<sup>2</sup>

Vikten av samordning och samverkan tas även upp i en forskningsrapport om ungdomskriminalitet i den pågående statliga utredningen av framtidens socialtjänst. Enligt rapporten bör socialtjänstens verksamhet i högre grad utgå från en problemorienterad ansats där man genom kartläggning av den lokala problembilden och samordning med andra aktörer prioriterar tidig upptäckt av barn och ungdomar med risk att utveckla en kriminell livsstil, men också miljöer och situationer där sådana problem kan uppstå. En viktig del handlar om brottsförebyggande arbete för att förändra den sociala miljön och på så sätt minska kriminaliteten och våldsbrottsligheten i ett område. Vidare framhålls i rapporten vikten av familjestödande åtgärder, där socialtjänstens samordning särskilt bör omfatta mödra- och barnhälsovården, den barnpsykiatriska såväl som den vuxenpsykiatriska vården, förskolan och skolan. Denna samordning behöver omfatta både informationsutbyte och rollfördelning vad gäller åtgärder.<sup>3</sup> Vikten av samordnade insatser uttrycks också av rikspolischefen: *"Bara i Region Syd har polisen identifierat drygt 80 unga pojkar mellan 8-14 år som misstänks för rån. Vissa kan tjäna tusentals kronor i veckan genom att sälja narkotika på gatunivå. (...) Samhället måste ha en mycket genomtänkt plan för att få unga från resurssvaga miljöer att motstå detta. Det krävs mer stöd till utsatta familjer, i skolan, på fritidsgårdar, i idrottsföreningar och på många andra arenor."*

Mot denna bakgrund bedömer Uppsala kommuns revisorer att det finns behov av att granska Uppsala kommuns samordning och samverkan när det gäller främjande och

<sup>1</sup> Thornberg A och Löfving M, (2019-11-27) *Färre ouppklarade brott när vi fokuserar på grov brottslighet* DN Debatt

<sup>2</sup> *Tusentals barn misstänkta för brott* (2019-11-19) DN

<sup>3</sup> Torstensson Levander och Ivert A-K, *ibid*



## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar.

### Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Uppsala kommun har en ändamålsenlig samordning och samverkan när det gäller främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar. Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?
- Finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter kring barn och unga i syfte att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?
- Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer, t ex regionen, offentliga myndigheter och frivilligorganisationer, i syfte att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?

### Avgränsning

Granskningen rör kommunens främjande och förebyggande insatser omfattande barn och unga under 18 år i syfte att motverka våld och annan kriminalitet.

### Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionsanalys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning har varit:

- Kommunallagen 6 kap. 1§ och 6 §
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut i kommunen

### Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden, idrotts- och fritidsnämnden, samt kulturnämnden.

### Projektorganisation

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

### Metod och utgångspunkter

Granskningen har genomförts genom **dokumentstudier**, en **webbenkät** till 99 medarbetare inom öppen förskola, förskola, grundskola, kulturskola, fritidsgård och

2020-04-17

socialtjänstens ungdomsjour i stadsdelen Gränby, samt **intervjuer** med förtroendevalda och centrala tjänstepersoner, samverkande myndigheter och civilsamhällesorganisationer. En närmare beskrivning av metoder och utgångspunkter återfinns i bilaga 1.

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

### 3 Resultat av granskningen

Nedan redovisas resultatet av granskningen med utgångspunkt från revisionsfrågorna. Som inledning ges först en bakgrund omfattande gällande lagstiftning, aktuell forskning, nationella initiativ och utvecklingsarbete kopplat till arbetet med att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och unga.

#### 3.1 Främjande och förebyggande insatser för att minska ungdomsbrottsligheten – en bakgrund

Sammanfattningsvis kan konstateras att såväl lagstiftningen som aktuell forskning, analyser och insatser från regering och myndigheter betonar vikten av tidiga förebyggande och främjande insatser med en väl fungerande samverkan och samordning mellan berörda samhällsaktörer på alla nivåer. Vidare framgår vikten av att utgå från en tydlig gemensam problembild, en klar ansvarsfördelning och kontinuerlig uppföljning för att kunna anpassa insatserna så att målen för brottsförebyggande arbetet uppnås.

##### 3.1.1 Vad säger lagen?

Kommunernas ansvar för främjande och förebyggande arbete rörande barn och unga, bland annat omfattande samverkan och samarbete, regleras i socialtjänstlagen och skollagen. Vidare tar barnkonventionen, som sedan 1 januari 2020 är lag i Sverige, i flera artiklar upp barn och ungas rätt till en vardag fri från våld. Bland annat föreskriver konventionen att barn ska skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. Konventionen föreskriver bland annat också att alla traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa ska avskaffas. Arbeta för att förebygga våld och brott bland barn och unga är därmed ett led i att leva upp till den nya lagen.<sup>4</sup>

Därutöver stadgar förvaltningslagen att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter.

##### **Socialtjänstlagen**

Socialtjänsten ansvarar för stöd- och hjälpinsatser för bland annat barn och ungdomar i utsatta situationer. Till socialnämndens uppgifter hör bland annat att medverka i samhällsplaneringen och att i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen.

Socialnämnden ska i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt ska nämnden samverka

---

<sup>4</sup> Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med henne eller honom och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan (till exempel skolan) och med organisationer och andra föreningar.

När det gäller gruppen barn och unga finns särskilda bestämmelser. Socialnämnden ska verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska också i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdomar, bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och ungdomar far illa. Tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs ska nämnden uppmärksamma och verka för att barn och ungdomar inte vistas i miljöer som är skadliga för dem, och den ska med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdomar som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Vidare ska nämnden i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialtjänsten är skyldig att samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Motsvarande bestämmelser finns i hälso- och sjukvårdslagen och skollagen, men socialnämnden har ett särskilt ansvar för att samverkan kommer till stånd.

**Anmälningsskyldighet**

Vissa myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Anmälningsskyldiga är bland annat myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom (förskola, skola med flera), myndigheter inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och kriminalvården samt anställda inom sådana myndigheter. Även de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område omfattas av anmälningsskyldigheten.

För de som inte omfattas av skyldigheten att anmäla gäller en rekommendation att anmäla i motsvarande situation. Enligt denna bestämmelse bör var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa anmäla detta till socialnämnden.

**Skollagen**

I skollagen finns bestämmelser om samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Av bestämmelsen framgår att huvudmannen och den som är anställd i sådan verksamhet, på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

Elevhälsans arbete utförs i skolan och styrs av skollag, läroplaner och kursplaner, samt de författningar som reglerar hälso- och sjukvården. Elevhälsans personal berörs på olika sätt av dessa olika regelverk och har en viktig uppgift när det gäller att samverka kring elever. I förarbetena uttalas bland annat att arbete med elevhälsa förutsätter en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper samt att det finns kompetens att tillgå för detta arbete. Där uttalas vidare att det också är angeläget att samverkan sker med övrig hälso- och sjukvård samt med socialtjänsten. I

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

det individuellt inriktade arbetet har elevhälsan ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling.

Skollagen har bestämmelser om det interna samråd som ska ske mellan skolans professioner när en elev har behov av särskilt stöd för att nå kunskapskraven eller har andra svårigheter i sin skolsituation.

Av skollagen framgår att rektor ansvarar för att se till att elevens behov av särskilt stöd utreds skyndsamt. Samråd ska enligt bestämmelsen ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövt. Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska få särskilt stöd. Programmet ska ange vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas.<sup>5</sup>

### 3.1.2 **Aktuellt: forskning, åtgärder och utvecklingsarbete**

Nedan beskrivs kort aktuell kunskap och insatser för att förebygga och motverka kriminalitet bland barn och ungdomar.

#### 3.1.2.1 **Aktuell forskning**

Som beskrivs i bakgrunden till denna granskning, betonas i en forskningsrapport om ungdomskriminalitet i pågående statliga utredningen av framtidens socialtjänst vikten av att socialtjänstens verksamhet i högre grad utgår från en problemorienterad ansats. Genom kartläggning av den lokala problembilden och samordning med andra aktörer bör tidig upptäckt prioriteras av barn och unga med risk att utveckla en kriminell livsstil, samt miljöer och situationer där sådana problem kan uppstå. Vidare bör en central del av det brottsförebyggande arbetet vara att förändra den sociala miljön för att på så sätt minska kriminaliteten och våldsbrottsligheten i ett område. I rapporten framhålls även vikten av familjestödjande åtgärder, där socialtjänstens samordning särskilt bör omfatta mödra- och barnhälsovården, den barnpsykiatriska såväl som den vuxenpsykiatriska vården, förskolan och skolan. Denna samordning behöver omfatta både informationsutbyte och tydlig rollfördelning vad gäller åtgärder.<sup>6</sup>

#### 3.1.2.2 **Regeringens åtgärder mot gängkriminalitet**

Regeringen presenterade i september 2019 ett 34-punktsprogram med åtgärder mot gängkriminaliteten på både kort och lång sikt. Kampen mot det grova våldet och nyrekryteringen till gäng- och nätverksmiljöer ska intensifieras. Flera åtgärder omfattar insatser för att förebygga brott och kriminalitet bland barn och unga:

- Långsiktig satsning på skolor och socialtjänst i socialt utsatta områden
- Socialtjänst på kvällar och helger i socialt utsatta områden, samt sociala insatsgrupper
- Samordnade insatser för barn och unga i riskzonen
- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott
- Skärpta straff för den som rekryterar unga till kriminalitet
- Ungdomsövervakning som ny påföljd

<sup>5</sup> <https://www.uppsala.se/stod-och-omsorg/stod-till-barn-ungdom-och-familj/anmal-misstanke-om-att-barn-och-unga-far-illa/>

<sup>6</sup> Torstensson Levander och Ivert A-K, ibid



**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

Vidare ska kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete utredas och direktivet trycker bland annat på vikten av ett brett arbete för att förhindra att barn och unga involveras i kriminalitet. Nationella brottsförebyggande satsningar behöver följas av lokala åtgärder, där kommunerna har en nyckelroll.<sup>7</sup> Direktivet lyfter fram barn och unga som en särskilt utsatt grupp, både som brottsoffer och gärningspersoner. Här konstateras även att pojkar och män är kraftigt överrepresenterade bland dem som begår brott.

I direktivet betonas att kommunerna tillsammans med Polismyndigheten utgör kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet och att det är viktigt att detta arbete bedrivs långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat. I likhet med Uppsala kommun är detta samarbete i regel formaliserat genom samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. Kommunerna och Polismyndigheten samverkar också i andra former som sociala insatsgrupper och SSPF omfattande skola, socialtjänst, polis och fritid. I direktivet framhålls även civilsamhällets organisationer och näringslivet som samverkansaktörer i det brottsförebyggande arbetet. För att samverka ska fungera krävs dock tillräckliga förutsättningar i kommunerna när det gäller arbetets omfattning, nivå och organisering.

Direktivet lyfter också fram de verktyg som de kommunala verksamheterna besitter genom sina kärnuppdrag. Det handlar bland annat om socialtjänstens uppsökande uppdrag och vikten av att tidigt få kännedom om individer som löper risk för att utveckla allvarlig kriminalitet. Socialtjänstens arbete mot missbruk och beroende framhålls också, bland annat utifrån kopplingen mellan våldsbrott och missbruk. Andra exempel är föräldraskapsstöd, hembesöksprogram för förstagångsföräldrar, stöd och hjälp till barn som bevittnar våld eller andra övergrepp, samt insatser för att individer ska lämna kriminella grupperingar.

Vidare lyfts skolväsendet fram. En trygg skolgång och goda skolresultat utgör en stark skyddsfaktor för att minska risken för kriminalitet. Att dras in i eller utsättas för kriminalitet kan också vara tecken på att barn far illa och skolpersonals skyldighet att anmäla misstankar om oro till socialnämnden tas upp i direktivet. Det gör också skolväsendets arbete för att motverka kränkande behandling, arbetet med normer kring våld och maskulinitet samt undervisning om brottslighet och dess konsekvenser.

Andra exempel där insatser kan ge brottsförebyggande effekter är kommunernas ansvar för samhällsplanering inklusive bostadsförsörjning. Risken för brott kan minska genom brottsförebyggande perspektiv vid planering, utformning och underhåll av exempelvis bostadsområden, parker och torg. Kommunerna kan också förebygga och upptäcka ekonomisk brottslighet och andra missförhållanden genom tillsyn av bland annat alkohol och tobak. Direktivet tar även upp kommunernas möjlighet att långsiktigt bidra till minskad brottslighet genom insatser för jämlika livsvillkor, social hållbarhet och integration liksom inom ANDT-området.

Slutligen lyfter direktivet kommunen som viktig samverkanspartner för andra aktörer i det lokala brottsförebyggande arbetet: myndigheter, regionen, civilsamhället med bland annat idrottsföreningar, kulturföreningar och trossamfund, näringslivet och enskilda som till exempel deltar i nattvandring.

---

<sup>7</sup> Dir. 2019:94

2020-04-17

### 3.1.2.3 **Annat utvecklingsarbete**

Forskning och återkommande uppföljningar visar att en relativt stor grupp ungdomar, både flickor och pojkar, begår brott men att de flesta som gör det under tonårstiden slutar. En mindre grupp, cirka 1,5 procent av varje ålderskohort, fortsätter att begå brott under en stor del av livet. De flesta är pojkar.<sup>8</sup> Till exempel är gärningspersoner i 86-98 procent av brottstyperna misshandel, hot, rån och sexualbrott en man.<sup>9</sup>

Ett annat exempel är gängkriminalitet. Rekryteringen av unga sker ofta genom att de själva söker sig till gängen. Fenomenet med så kallade springpojkar som från tidig ålder utnyttjas av äldre kriminella finns både på större och mindre orter. Det kan handla om "ärenden" som att stjäla, hämta pengar, förvara narkotika eller vapen, vilka de kan få tusentals kronor för att utföra.

Sammanfattningsvis utgör den ökade gängkriminaliteten med droghandel som inkomstkälla, för vissa unga – främst pojkar - en alternativ karriär. Det är samtidigt en drivande faktor för ökat våld, vilket bland annat lyfts fram i Stockholms stads nya strategi för att förebygga att barn och unga dras in i kriminalitet. I den betonas pojkars och unga mäns särskilda utsatthet för vålds- och maskulinitetsnormer som leder till kriminalitet. Stadens våldsförebyggande arbete ska därför präglas av kunskap om könsnormer och jämställdhet. Bland annat ska våldspreventiva metoder med jämställdhetsperspektiv prioriteras i förskolan, skolan och fritidsverksamheten. Ett exempel är "Mentorer i våldsprevention" som enligt Skolverket har potential att skapa en positiv utveckling.<sup>10</sup>

### 3.1.3 **Det brottsförebyggande arbetet i Uppsala kommun**

I Uppsala kommun finns stora skillnader mellan olika områden när det gäller sysselsättning, förvärvsinkomster och utbildningsnivå, men också upplevelse av trygghet, tillit till samhället, fysisk och psykisk hälsa. Årsskiftet 2017–2018 gjorde kommunen en större undersökning för att ta reda på hur trygga invånarna känner sig. Den visade att en majoritet kände liten oro för att utsättas för brott i det egna bostadsområdet, men att det fanns skillnader mellan olika områden. Det fanns också ett tydligt samband mellan otrygghet och den socioekonomiska situationen i ett bostadsområde, samtidigt som det inte på ett tydligt sätt gick att urskilja en grupp av otrygga respektive trygga områden. 2020 ska en ny trygghetsundersökning genomföras i kommunen och den så kallade sociala kompassen uppdateras, vilket bland annat kommer att ge underlag för det brottsförebyggande arbetet. Samtidigt visar uppgifter från socialförvaltningen på en negativ utveckling av inkomna anmälningar från polisen av barn och ungdomar som misstänks begå brott. Antalet i åldern 13-20 år som misstänkts begå brott ökade kraftigt i Uppsala åren 2017–2019.

Med utgångspunkt från revisionsfrågorna beskrivs i de följande avsnitten Uppsala kommuns arbete kopplat till att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Som grund för arbetet finns kommunövergripande styrning, bland annat i form av en policy med tillhörande handlingsplan. Sammanfattningsvis sker arbetet i nära samverkan med polisen och det lokala brottsförebyggande rådet, fastighetsägare, näringsliv

<sup>8</sup> Torstensson Levander M och Ivert A-K (2018) *Ungdomskriminalitet och sociala miljöer*, SOU 2018:32

<sup>9</sup> Brå (2014) *Gärningspersoners kön och ålder vid misshandel, hot, rån och sexualbrott*

<sup>10</sup> Stockholms stads strategi 2019-2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

och civilsamhället. I arbetet är samverkan i det brottsförebyggande rådet och kommunens områdesarbete centralt.

## 3.2 Styrning och uppföljning av kommunens främjande och förebyggande insatser för att minska ungdomsbrottslighet

Kommunens styrning av det främjande och förebyggande arbetet består dels av fleråriga styrdokument, dels av årlig styrning i form av fullmäktiges mål och budget, samt nämndernas verksamhetsplaner.

### 3.2.1 Kommunövergripande styrdokument

Den kommunövergripande styrningen för att motverka våld och kriminalitet bland unga återfinns främst i en policy med tillhörande handlingsplan, samt överenskommelser med samverkansparter. Dessa dokument beskrivs kort nedan.

#### 3.2.1.1 Policy för trygghet och säkerhet

Fullmäktige antog 2018 en policy för trygghet och säkerhet, som ska verka styrande i planering, budgetering, uppföljning och genomförande av kommunens verksamhet samt i samverkan med externa parter. Enligt policyn förutsätter ett växande och hållbart Uppsala ett systematiskt och långsiktigt trygghets- och säkerhetsarbete i nära samverkan med berörda aktörer. Brottsförebyggande arbete definieras som "en del av trygghets- och säkerhetsarbetet och omfattar insatser för att minska oron för att utsättas för brott, minska utsattheten för brott och aktivt arbete mot ordningsstörningar. Det handlar om att motverka att individer begår brott samt att motverka återfall i brottslighet. Det handlar även om att motverka att brott begås genom insatser riktade mot tillfällena, platser eller sammanhang där brott begås, till exempel genom kontroll och övervakning av särskilda platser." Kommunens arbete ska utformas och genomföras utifrån fem principer: *Främja trygghet och förebygga brott och olyckor, Stärka tillit, Öka jämlikheten, Utgå från kunskap och evidens* samt *Ingå i befintliga strukturer och styrning*.

Trygghets- och säkerhetsarbetet ska ske i samordning mellan kommunkoncernens alla verksamheter. För att säkerställa invånarnas och organisationers delaktighet ska kommunen samverka med myndigheter, civilsamhället och andra relevanta organisationer. Kommunstyrelsen ansvarar dels för att samordna, stödja och följa upp kommunkoncernens trygghets- och säkerhetsarbete, dels för implementering och uppföljning av policyn. Respektive nämnd och bolagsstyrelse ansvarar för trygghets- och säkerhetsarbetet inom sitt verksamhetsområde och ska ha god kännedom om vilka särskilda skyldigheter som åligger dem gentemot personal, kommuninvånare och kommunens egendom. Vid behov ska de ta fram egna vägledningar och rutiner för att mer konkret beskriva hur arbetet ska utföras inom den egna verksamheten. Chefer och arbetsledare ska bidra till kommunens samlade säkerhetsarbete i samverkan med andra interna och externa aktörer.

#### 3.2.1.2 Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2018–2022

För att stärka arbetet för ökad trygghet och säkerhet antog fullmäktige 2018 en handlingsplan med målområden och åtgärder som ska samordna och styra kommunkoncernens sammantagna arbete på kort sikt (2018), medellång sikt (2019–2020) och lång

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

sikt (2020–2022). För varje åtgärd anges huvudansvarig styrelse/nämnd samt övriga berörda nämnder, bolag och andra aktörer. Kommunstyrelsen ska årligen följa upp handlingsplanen och vid behov revidera den.

Ett av handlingsplanens två målområden rör ökad trygghet. Det omfattar åtgärder för att uppnå en trivsamt och trygg miljö, minskad brottslighet samt minskad missbruksrelaterad otrygghet. Nedan ges en sammanställning av de åtgärder inom målområdet som vi bedömt har störst relevans för att minska våld och kriminalitet bland barn och unga.

### Trivsamt och trygg miljö

I handlingsprogrammet beskrivs behovet av ett systematiskt arbete i form av analyser och fördjupningar för att hitta åtgärder som ökar tryggheten och upplevelsen av trygghet bland invånarna. 2018 skulle bland annat följande åtgärder genomföras:

- Öka kunskap om inkluderande fysiska miljöer genom att ta fram sociala strategier för minskad segregation och ökad inkludering på kommunövergripande nivå som kan kombineras med insatser för fysisk förändring på lokal nivå.
- Utveckla trygghets- och säkerhetsarbetet genom att möjliggöra geografiska lägesbilder som visar på otrygga och brottsutsatta platser.

2019-2020 ska bland annat indikatorer utvecklas för att följa upp åtgärder och utvecklingen inom trygghetsområdet. Kommunen arbetar enligt uppgift aktivt med lägesbildsrapportering och har som stöd för arbetet till exempel ett GIS-verktyg där *alla oroshändelser läggs in i realtid*. Uppföljning av våld och annan kriminalitet bland barn och unga är enligt intervjuade också en viktig del i samverkansöverenskommelsen med polisen, där ett prioriterat område är trygg och säker skola baserat på den gemensamma lägesbilden om ökad social oro vid kommunens skolor. I dagsläget saknas dock en samlad uppföljning och analys av arbetet för att förebygga och främja våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Det gäller såväl utvecklingen av förekomsten som bedömda resultat och effekter av arbetet. *Det finns spridd info, men den sammanställs inte. Till exempel har vi en veckolägesbild som bland annat görs digitalt, men uppföljningen kan absolut utvecklas.* I intervjuerna har bland annat framkommit en bild av ett ökat antal flickor som tagit över maskulina normer, drar runt på stan i gäng, utför och filmar våldsbrott, och troligtvis även agerar "springflickor" åt gängkriminella, men att det saknas uppföljning inom området. Flera har också tagit upp att antalet orosanmälningar har ökat kraftigt, men vi har inte kunnat få en samlad bild av utvecklingen.

### Minskad brottslighet

Kopplat till detta område understryks i handlingsprogrammet att det brottsförebyggande arbetet ska ske i samverkan med polis och andra aktörer. Fokus ligger på att förebygga social oro, kriminalitet och droger, särskilt bland barn och unga och i riskområden. Vidare betonas vikten av en meningsfull sysselsättning (skola, arbete och fritid). Kommunen behöver också arbeta med barns och ungdomars hälsa, normer och värderingar. Vid tecken på kriminalitet hos barn och unga ska tidiga insatser genomföras, vilket förutsätter god samverkan mellan skola, socialtjänst och polis samt effektiv fält-, fritids- och kulturverksamhet. Arbetet ska bland annat ske genom Uppsala ungdomsjour och sociala insatsgruppen. För att leva upp till dessa ambitioner skulle år 2018 bland annat följande åtgärder genomföras:

- Utveckla det tidiga förebyggande arbetet genom samverkan inom ramen för SSPF
- Undersök möjligheterna att inkludera mellanstadiet i det tidiga, förebyggande arbetet med skola, socialtjänst, polis, fritid och bibliotek.
- Utveckla områdesarbetet med fokus på aktivt arbete kring samverkan mellan lokala

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

aktörer samt stödja och samordna nattvandring.

- Minska utsatthet för våld, trakasserier, mobbning, och sexuella trakasserier i förskola, skola och fritidsgård genom ett aktivt arbete för mänskliga rättigheter.
- Utveckla samverkan kommun-polis genom delaktighet från flera nämnder.
- Regelbundet (årligen) kartlägga brott och brottsutsatta platser som underlag för prioriterade insatser.

År 2019-2020 ska kommunen:

- Se över hur det brottsförebyggande arbetet kan systematiseras och kunskapsbaseras utifrån det nationella brottsförebyggande programmet.
- Utveckla och stärka arbetet med unga lagöverträdare och brottsoffer inom ungdomsbrottsgruppen och medlingens verksamhet.

2020-2022 ska kommunen utveckla ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete med evidensbaserat metodarbete för barn och ungdomar.

**Minskad missbruksrelaterad otrygghet**

I handlingsprogrammet framhålls att narkotikaanvändning bland barn och unga vuxna är ett allvarligt problem, som ofta leder till en kriminell livsstil. Det är därför viktigt att vidta förebyggande åtgärder för att motverka att barn och unga utvecklar ett risk- eller missbruk samt genom aktiva insatser hjälpa personer med eget missbruk eller med nära anhöriga med ett missbruk. 2018 skulle bland annat följande genomföras:

- Utveckla samverkan med Region Uppsala och polisen kring förebyggande arbete och samordna stöd och rutiner för att motverka att unga utvecklar missbruk.
- Fortsatt genomföra och utveckla insatser för uppsökande verksamhet i samverkan med polisen.
- Genomföra riktade insatser för att identifiera och ge stöd åt barn och unga som växer upp i familjer med missbruk.
- Inom ramen för kommunens arbete med sociala investeringar identifiera behov av tidiga förebyggande insatser för barn med föräldrar med missbruk eller barn som riskerar att hamna i eller har utvecklat ett missbruk

År 2019-2020 ska kommunen:

- Utveckla samverkan i kommunen kring gemensamt arbete i stöd och hjälp till barn och unga i riskzonen för droger och brottslighet
- Förstärkt samarbete mellan skola och socialtjänst kopplat till barn och unga som har varit eller misstänks vara drogpåverkade i skolan.

**3.2.1.3 Uppföljning av handlingsplanen för trygghet och säkerhet**

Kommunstyrelsen följde i december 2019 upp handlingsplanen för trygghet och säkerhet. Uppföljningen baserades främst på genomgång och analys av uppföljningen av de åtgärder som nämnder och bolagsstyrelser har inkluderat i sina verksamhets- och affärsplaner. Kommunledningskontoret skickade också kompletterande frågor till dem som inte hade integrerat åtgärderna i sina verksamhets- och affärsplaner.

Uppföljningen visar att de åtgärder som uppdragits till nämnder och bolagsstyrelser 2018 och 2019 verkställdes som planerat, med några enstaka undantag. Vidtagna åtgärder bedömdes som tillräckliga för att leda till önskade resultat. Sammanfattningsvis bedömde kommunstyrelsen planens innehåll och mål som fortsatt relevanta och att styrningen är av rätt omfattning. För att nå målen i handlingsplanen behöver dock

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

nämnder och bolag fortsätta implementera handlingsplanen i verksamhets-/affärsplaner och tagga åtgärder i systemet Hypergene.

### 3.2.1.4 **Handlingsplan för ökad trygghet i Gränby och Kvarngärdet 2020-2021**

För att stärka säkerheten och tryggheten i Gränby och Kvarngärdet antog kommunstyrelsens arbetsutskott i mars 2020 en handlingsplan med fokusområden, effektmål och indikatorer. De fem fokusområden som har identifierats är: barn och unga, trygg närmiljö, samverkan med polisen, samhällsengagemang samt information och kommunikation. Till respektive fokusområde kopplas ett effektmål och till effektmålen kopplas aktiviteter och ansvar. Kommunstyrelsen ansvarar för att årligen följa upp handlingsplanen och vid behov revidera den.

### 3.2.1.5 **Överenskommelser**

Uppsala kommun ingår i flera överenskommelser av betydelse för det brottsförebyggande arbetet i kommunen, vilket kort beskrivs nedan.

#### **Samverkansöverenskommelse med Polisen**

Sedan 2010 har kommunen en särskild överenskommelse med polisen om samverkan för att öka tryggheten och minska brottsligheten i Uppsala. Överenskommelsen uppdaterades i december 2019 då kommunen och Polismyndighetens lokalpolisområde Uppsala/Knivsta undertecknade en samverkansöverenskommelse för åren 2020-2023.

Målet är ett tryggare och säkrare Uppsala med fokus på:

- Nolltolerans mot brott med ambitionen att inga brott "får gå under radarn". För att uppnå det ska bland annat samarbetet mellan skola, socialtjänst, polis och fritidsverksamheten vidareutvecklas. Ambitionen är att förebygga och stävja kriminaliteten, såväl fysiskt som socialt.
- Trygg och säker skolmiljö med fokus på att uppnå en skola fri från droger och våld. Gemensamma arbetssätt ska effektiviseras för att tidigt upptäcka barn och ungas drogproblem som grund för effektiva insatser. Vidare ska det våldsförebyggande arbetet i skolan stärkas.
- Särskilt utsatta brottsoffer ska uppmärksammas och upptäckas tidigare för att inga barn ska utsättas för sexuellt våld, hedersrelaterat våld och hot.

2019 lades fokus på att ta fram den uppdaterade överenskommelsen och därför genomfördes inte någon årlig uppföljning.

#### **Medborgarlöften**

För att stärka och utveckla samverkan ytterligare har kommunen och polisen tagit fram två medborgarlöften. Det första som förnyades i kommunstyrelsen i januari 2018 avser tryggheten i kommunens resecentrum. Det andra medborgarlöftet beslutades 2019 och omfattar Gottsunda/Valsätra. Syftet med medborgarlöftet är att öka tryggheten, minska brottsligheten i området och öka upplärningen av begångna brott.

Den uppföljning av medborgarlöftena som vi har tagit del av för 2019 visar på en rad resultat. Bland annat har riktade insatser mot kriminella gäng i området resulterat i flertal frihetsberövade. Vidare har antalet våldsbrott minskat och antalet upptäckta narkotikabrott ökat.

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

### Operation Rimfrost

En annan slags insats i samverkan med polisen är Operation Rimfrost, som inleddes i Uppsala februari 2020. Det är en satsning inom polisen för att i ett område eller kommun förstärka arbetet mot sprängningar och skjutningar. Operation Rimfrost riktas därmed *mot dem som lockar in unga i kriminalitet* och kan på sikt bidra till att lätta trycket på det förebyggande arbetet.

### Lokal överenskommelse med föreningslivet

Kommunfullmäktige antog 2018 en lokal överenskommelse om principer och åtaganden för en gemensam samhällsutveckling. Överenskommelsen syftar till att främja god samverkan mellan kommunen och föreningslivet. Den innehåller dock inga särskilda skrivningar om samarbete för att minska våld och kriminalitet.

#### 3.2.1.6 Annan vägledning

Utöver ovan beskrivna styrdokument och överenskommelser finns andra slags dokument som ska vägleda verksamheterna. Ett exempel är Uppsala kommuns lathund för orosanmälan till socialtjänsten och för att kontakta polisen.

På kommunens webbplats klargörs ansvaret för att anmäla om ett barn far illa. Där framgår att alla anställda i verksamheter som rör barn och unga, till exempel skola, fritid, hälso- och sjukvård enligt lag är skyldiga att anmäla till socialtjänst vid oro för att ett barn far illa. Vidare rekommenderas alla tjänstepersoner, också de som inte har anmälningsskyldighet, att anmäla om de misstänker att barn far illa. Som stöd för att göra anmälan finns en tydlig rutin med klara instruktioner.

#### 3.2.2 Årlig styrning och uppföljning av kommunens främjande och förebyggande insatser för att minska ungdomsbrottslighet

Nedan sammanfattas 2019 års styrning och uppföljning på fullmäktige- och nämndnivå av det främjande och förebyggande arbetet för att minska ungdomsbrottsligheten.

##### 3.2.2.1 Kommunens mål och budget 2019

Flera av fullmäktiges inriktningsmål har betydelse för arbetet med att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och unga. 2019 innehöll sex av dem skrivningar, uppdrag och indikatorer av särskild relevans för arbetet: Mål 2 *Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i*, Mål 4 *Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet*, Mål 5 *Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete*, Mål 6 *Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande*, Mål 7 *Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet* samt Mål 8 *Uppsalas invånare, organisationer och näringsliv ska vara delaktiga i att utforma samhället*.

Kopplat till dessa mål betonas att en av de viktigaste vägarna till social hållbarhet och minskade skillnader i hälsa och utbildning är att investera i barns utveckling och att alltid sätta barnets bästa i första rummet. Vidare sägs att en skola som kompenserar för olika förutsättningar och bakgrund, som bostadsområde och sociala förhållanden, är en förutsättning för ett jämlikt samhälle. Förskola och skola ska ha tillräckliga kunskaper och resurser för att möta barn med särskilda behov samtidigt som elevhälsan ska bidra till att den psykiska hälsan ökar. En aktiv dialog ska föras med fackförbund, företag,

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

föreningsliv och civilsamhället. Särskild hänsyn ska tas till barns- och ungdomars perspektiv. Ett starkt civilsamhälle skapar mötesplatser där människor har möjlighet att aktivt delta i samhällslivet. Ett starkt partnerskap mellan flera aktörer bidrar till samhällsutvecklingen, samtidigt som idrott och fritidsverksamhet liksom föreningslivet stärker demokratin. Fullmäktige slår också fast att ett starkt områdesarbete förebygger och förhindrar social oro och att insatser för att bekämpa kriminaliteten ska kombineras med förebyggande åtgärder som ger resultat.

2019 gav fullmäktige en rad uppdrag till kommunstyrelsen och berörda nämnder som rör främjande och förebyggande insatser med fokus på barn och ungdomar. Det handlar bland annat om fortsatt satsning på tidiga insatser i grundskolans lägre årskurser, utökning av verksamheten med lärarassistenter till fler skolor, projekt där tre alternativ prövas - supermentorer, utökad elevhälsa och socialsekreterare med placering i skolan, 24 timmars-garanti för samtal mellan vårdnadshavare och socialtjänst när unga begår brott, stärkt förebyggande arbete mot ungdomars bruk av alkohol, spel, narkotika och andra droger, utvecklad samverkan med Region Uppsala och polisen kring barn och ungdomar med missbruksproblem, utökning av Uppsala ungdomsjours arbete mot barn i lägre åldrar, och samarbete med Uppsalas föreningsliv för att erbjuda "sportis" och "kulturis" som komplement till fritids.

Vidare finns ett antal målsatta indikatorer för att mäta trivsel i skolan, upplevd trygghet, upplevda möjligheter till fritidsaktiviteter, andel ungdomar som tycker att man kan lita på de flesta människor, ej återaktualiserade barn och ungdomar efter avslutad utredning eller insats i socialtjänsten, samt gymnasieungdomar som aldrig druckit alkohol, använt narkotika eller rökt.

### 3.2.2.2 *Nämndernas styrning och uppföljning*

Vi har gått igenom de granskade nämndernas och kommunstyrelsens verksamhetsplaner och delårsrapport 2 år 2019 för att se hur ambitioner och åtgärder i kommunens policy, handlingsplan samt fullmäktiges mål och budget omsatts i deras styrning och uppföljning.

Som redan konstaterats visade kommunstyrelsens uppföljning av handlingsplanen för trygghet och säkerhet att de åtgärder som uppdragits till nämnder och bolagsstyrelser med enstaka undantag verkställdes 2018 och 2019. Vår genomgång av de granskade nämndernas verksamhetsplaner och delårsrapporter för 2019 visar också att nämnderna i stort har svarat upp emot de mål och uppdrag i kommunens mål och budget som de berörs av kopplat till att motverka våld och annan kriminalitet hos barn och unga. Nedan följer några exempel från nämndernas verksamhetsplaner 2019.

**Kommunstyrelsen** har i sin verksamhetsplan för 2019 implementerat flera åtgärder från handlingsplanen för trygghet och säkerhet, bland annat för att intensifiera arbetet för ett tryggare och säkrare Gottsunda/Valsåtra parallellt med den fysiska stadsutvecklingen. Det har också omfattat utveckling av underlag med sociala aspekter som trygghet och säkerhet i fysisk planering.

Kommunstyrelsen skriver i delårsrapport per augusti 2019 bland annat att det förebyggande arbetet har stärkts genom satsningar på socialarbetare i skolan, utökade hembesök för nyblivna föräldrar, fler fritidsaktiviteter i anslutning till skoltid och etablering av ett utbildning- och jobbcenter i Gottsunda. Erfarenheter och resultat ska ligga till



## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

grund för att ta fram en modell för hur det strategiska områdesarbetet ska utvecklas för att motverka segregation. 2019 har områdesarbetet även haft särskilt fokus på Gränby.

Kommunstyrelsen har också initierat ett arbete för att utveckla analyser som grund för prioritering av insatser för bland annat ökad trygghet och säkerhet. Analyserna kombinerar socioekonomiska förutsättningar med trygghetsverktyg och kan även kombineras med stadsrumsanalyser. Ambitionen är att fördjupa kunskapen om relationen mellan fysiska och socioekonomiska förutsättningar, samt trygghetshämmande utfall.

**Socialnämnden** har också omsatt de åtgärder som den är huvudansvarig för enligt handlingsplanen för trygghet och säkerhet. Av nämndens delårsrapport per augusti 2019 framgår bland annat att arbetet utifrån handlingsplan Gottsunda fortsätter enligt plan. Nämnden sökte inom ramen för handlingsplanen även medel för motsvarande arbete i Gränby, men fick då avslag.

Socialnämnden har utöver styrningen i sin verksamhetsplan i februari 2020 lämnat ett särskilt uppdrag till socialförvaltningen. Till följd av den senaste tidens utveckling, där personrån mellan barn och ungdomar ökar och den drogrelaterade brottsligheten och gängkriminaliteten allt mer påverkar människors vardag, har socialnämnden gett förvaltningen i uppdrag att ta fram förslag för ny inriktning för arbetet med att förebygga social oro och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar. Förvaltningen skulle i mars ha genomfört en hearing tillsammans med verksamhetsrepresentanter för att i maj återkomma med förslag till nämnden, vilket dock har fått skjutas upp med anledning av Covid-19. Ambitionen är att förvaltningens myndighetsövande verksamhet i större utsträckning ska arbeta ute på fältet för att snabbare kunna agera när behov av insatser uppstår. Förvaltningens myndighetsövande verksamhet ska även utveckla samverkan med polisen och se över möjligheterna att samlokalisera delar av verksamheten med polisens brottsutredare. Förvaltningen ska även utveckla samverkan med utbildningsförvaltningen och kulturförvaltningen samt andra samverkanspartners vid behov.

### 3.2.2.3 *Upplevelse av kommunens styrning och uppföljning*

Intervjuerna visar att kommunens styrning inom området upplevs som tydlig, både i form av styrdokument och andra styrsignaler såsom att kommunledningen, såväl politiker som förvaltningsledningar, tillsammans med polisen i februari samlades till "trygghets- och säkerhetsdagar" för fortsatt utveckling av samverkan. Vidare upplevs styrningen ha en bra grundstruktur där ansvar och roller är tydliga genom att handlingsplaner och aktiviteter är kopplade till olika identifierade utförare och arbetsgrupper. Samtidigt lyfts vikten av att handlingsplaner å ena sidan och kommunens mål och budget inte får utgöra parallella spår, utan att olika projekt och aktiviteter ska in i ordinarie styrning. En annan synpunkt är att olika styrdokument och insatser i högre grad bör bygga på kunskap och delaktighet från medarbetare som arbetar inom berörda verksamheter. Ett exempel är att förskolan inte varit delaktiga i framtagandet av "trygghetsplanen" för Gränby och Kvarngärdet.

Ett annat slags, konkret exempel på styrning rör orosanmälningar. Den enkätundersökning som vi genomfört omfattande medarbetare i stadsdelen Gränby tyder på en god efterlevnad när det gäller orosanmälningar. Av de totalt 99 svarande i enkäten uppgav:

- 89 personer att det finns fungerande rutiner för att göra orosanmälan i den egna verksamheten.

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

- 82 personer att medarbetarna inom den egna verksamheten har tillräcklig kunskap om vad orosanmälan innebär och hur man gör en sådan.
- 84 personer att medarbetarna inom den egna verksamheten alltid gör orosanmälan vid misstanke om att ett barn far illa och/eller riskerar att hamna i kriminalitet

Flera framförde dock att rutinerna på den egna arbetsplatsen kan förbättras och att orosanmälan skulle behöva göras oftare, vilket dessa citat illustrerar:

- *Rutinen finns och flertalet medarbetare vet hur man gör, men vad den innebär kan det saknas kunskap om. Och alla är inte trygga med att göra en.*
- *Det gör vi. Tyvärr blir många vårdnadshavare mycket upprörda över dessa anmälningar och det försvårar arbetet framåt med eleven på skolan.*
- *Om ett barn far illa litar jag på att medarbetarna gör en orosanmälan, men när det gäller redan kriminella ungdomar känner många en otrygghet att göra en.*
- *Jag kan endast svara för mig själv och jag gör alltid det. Men jag vet att många drar sig för att göra det.*
- *Tror att det finns ett mörkertal, vi borde kanske göra fler anmälningar men ibland kan det vara svårt att se när vi är så nära föräldrar och barn.*

Enligt intervjuerna är det ofta rektor eller förskolechef som formellt gör orosanmälan, men vårdnadshavarna förstår ju vem av medarbetarna som står bakom. I intervjuerna framkom bilden att det blir allt vanligare att personal hotas, särskilt när de gör en anmälan. Personal har också hängts ut i sociala medier. Andelen som i kommunens medarbetarenkät uppger att de utsatts för hot är låg, vilket enligt intervjuerna dock sannolikt kommer att ändras. Mot denna bakgrund är det viktigt att utforma rutiner och former för stöd till medarbetare så att de vågar ta sitt ansvar fullt ut.

### 3.2.3 Kommentar

Styrningen av Uppsala kommuns förebyggande och främjande arbete för att motverka kriminalitet och våld bland barn och unga ingår såväl i långsiktiga kommunövergripande styrdokument och överenskommelser, ettåriga mål och uppdrag på nämndnivå, som konkret vägledning för kommunens verksamheter inom särskilda områden såsom orosanmälningar. Inriktningen i styrningen ligger dels på förebyggande och främjande insatser på både lång och kort sikt, dels på samverkan såväl inom kommunen som med andra aktörer, vilket ligger väl i linje med lagstiftningen och det aktuella kunskapsläget. Granskningen visar också att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna i huvudsak omsatt fullmäktiges och handlingsplanens uppdrag i sina verksamhetsplaner. Vidare finns exempel på kompletterande nämndstyrning som reaktion på en situation som förvärrats under innevarande år. Efterlevnaden i verksamheten förefaller också vara hög när det gäller orosanmälningar, samtidigt som granskningen visar på både en förbättringspotential och orosmoment som behöver mötas i det fortsatta arbetet.

Mot denna bakgrund bedömer vi styrningen som i huvudsak ändamålsenlig, medan det finns behov av att utveckla uppföljningen av arbetet. Bland annat saknas en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga och främja våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Vi rekommenderar därför att de indikatorer som kommunstyrelsen ska utveckla år 2019-2020 inkluderar mått för en sådan årlig uppföljning. Den bör så långt möjligt vara uppdelad på kön och kommunens olika stadsdelar.

### **3.3 Ansvarsfördelning, forum och former för samverkan i det brottsförebyggande arbetet**

I Uppsala finns en rad olika fora och former för samverkan både inom kommunen och med externa aktörer. Nedan beskrivs först kommunens interna ansvarsfördelning och sedan de fora och samverkansformer som är mest centrala i arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

#### **3.3.1 Ansvarsfördelning inom kommunen**

Flera nämnder har tydliga roller i kommunens brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete.

Kommunstyrelsen leder planering och utveckling, följer upp och analyserar inom strategiskt viktiga områden såsom social hållbarhet. Kommunstyrelsen ansvarar bland annat för det trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbetet.

Socialnämnden ansvarar för individ- och familjeomsorg i alla åldrar, men inte ekonomiskt bistånd. Ansvaret omfattar bland annat stöd till barn, ungdomar och deras föräldrar, mottagande av ensamkommande barn och förebyggande ANDT-arbete. Socialförvaltningens avdelning för "barn och ungdom myndighet" ansvarar för arbetet med barn och unga i åldrarna 0-20 år och deras föräldrar. Avdelningen tar emot anmälningar om barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa samt beslutar om och följer upp öppenvårdsinsatser och placeringar utanför det egna hemmet (så kallad myndighetsutövning). Socialförvaltningens ungdomsjour ansvarar för förebyggande insatser för unga, att fånga upp ungdomar i riskzon samt stödjande insatser (framför allt så kallade råd- och stödjande insatser). I ungdomsjourens uppdrag ingår till exempel samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF), områdesarbete och att verkställa öppenvårdsinsatsen sociala insatsgrupper (SIG). Därutöver arbetar familjeenheter med att stötta föräldrar i föräldraskap.

Utbildningsnämnden har ett samlat ansvar för all pedagogisk verksamhet från förskola till och med gymnasieskola. Nämnden har därmed ansvar för att alla barn och ungdomar boende i kommunen har tillgång till förskola och skola i kommunens egna verksamheter eller i fristående förskola/skola.

Idrotts- och fritidsnämnden ansvarar bland annat för planering och utveckling av barn- och ungdomsidrott liksom bredd- och elitidrott samt fritidsverksamhet. Samverkan sker med föreningar och andra aktörer inom nämndens ansvarsområde kopplat till riktlinjer och mål för föreningsstöd.

Kulturnämnden ansvarar för kultur- och fritidsverksamhet. Nämnden stödjer bland annat ungdomars egna initiativ och ansvarar för fritidsgårdar, öppen fritidsverksamhet, övrig fritidsverksamhet för barn och unga, kultur- och musikskola samt bibliotek.

#### **3.3.2 Fora och former för samverkan**

##### **3.3.2.1 Brottsförebyggande rådet**

Det brottsförebyggande rådet i Uppsala arbetar för att motverka och minska riskerna för att unga hamnar i kriminalitet. Från kommunen ingår representanter från kommun-

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

styrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden, kommunledningskontoret, socialförvaltningen, grundskolan, gymnasieskolan, vård- och omsorgsförvaltningen, samt kulturförvaltningen. Vidare ingår Polismyndigheten i Uppsala Lokalpolisområde, Åklagarmyndigheten i Uppsala, Friskolnätverken grund- och gymnasieskolan, Upsala Handelsförening, samt brandförsvaret.

Arbetet omfattar enligt BRÅ:s föreskrift följande uppgifter:

- att kontinuerligt bevaka förhållanden bland barn och ungdomar i kommunen som kan utgöra risker för social oro, kriminalitet och droger och söka gemensamma lösningar på dessa problem

- att bevaka den sociala utvecklingen inom skolområdet såsom tecken på social oro, mobbning, droger och kriminalitet. I uppgiften ingår att med utgångspunkt från vetenskap och beprövad erfarenhet, söka gemensamma sätt att förebygga och åtgärda denna typ av problem i skolan

- att bevaka utvecklingen i socialt utsatta geografiska områden i kommunen som kan utgöra risker för att sociala problem, droganvändning och kriminalitet utvecklas

- trygghetssamverkan med polisen

- bevakning av den sociala utvecklingen inom skolområdet för tidig upptäckt av social oro, mobbning, droger och kriminalitet

- bevakning av sociala förhållanden bland barn och ungdomar i kommunen som kan utgöra risker för social oro, kriminalitet och droger.

Inom ramen för detta ingår SSPF-samverkan, som beskrivs närmare nedan.

### SSPF-samordning

Syftet med SSPF-samordningen är att tidigt identifiera beteenden eller situationer där ungdomar befinner sig i risk för exempelvis kriminalitet. Det bygger på gemensamt förändringsarbete och tidiga förebyggande insatser såväl i skol- som fritidsmiljö och andra ungdomsmiljöer. Ett exempel är lokala nattvandringsgrupper där socialarbetare i ungdomsjouren i nära samarbete med frivilligorganisationer som Röda korset, polisen och dess volontärer rör sig ute i olika delar av kommunen.

Det finns fem SSPF-grupper med ansvar för olika skolor: Norr, Väster, Söder och City samt Junior i Gottsunda/Valsätra. Den senare är inriktad på barn före högstadiet. Grupperna träffas varannan vecka för att dela lägesbild och lyfta olika frågeställningar/ problem. I granskningen har det framkommit önskemål om att även andra verksamheter inom kulturförvaltningen bör ingå i SSPF: *Idag inkluderas bara fritid i SSPF. Kulturcentrum och bibliotek arbetar också med barn och ungdomar. Vi behöver också ha information om vilka ungdomar som är i riskzonen och veta vilka satsningar vi bör göra för att förebygga och möta ungdomar på bästa sätt.*

Inom SSPF finns också det så kallade *Nödstopp*, som SSPF tar initiativ till när det finns behov av att identifiera och kartlägga oro kring en grupp elever. Syftet är att samla berörda professioner för att tillsammans med barnens vårdnadshavare ur olika perspektiv beskriva situationer eller beteenden som väcker oro. Ett viktigt mål är att uppmärksamma vårdnadshavare på barnens beteende och tydliggöra deras ansvar för det. Forumet ska även fungera som nätverk för vårdnadshavare i liknande situationer och ge dem information om stöd och hjälp.

SSPF behandlar även individärenden. För att kunna samverka krävs dock att vårdnadshavaren och/eller den unge (beroende på ålder) ger sitt samtycke till att dela information som i grunden bedöms vara av sekretesskaraktär. Inom ramen för SSPF har

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

därför en rutin tagits fram där skolan uppmanas att inhämta samtycke från vårdnadshavare, skolpersonal och i vissa fall eleven. Om samtycke ges, kan en dialog föras med socialsekreterare för att säkerställa att SSPF-individen går i linje med överenskommen planering. Efter kontakt med vårdnadshavare och socialsekreterare kallas familj, skola, socialtjänst, polis och fritid till ett gemensamt möte. Vid detta möte görs en samlad kartläggning utifrån en särskild riskbedömningsmodell, som används för barn- och ungdomsutredningar runt om i landet. Modellen utgår ifrån ett lösningsorienterat perspektiv där samarbetet mellan socialsekreterare och familj är centralt.

2019 var kommunens ungdomsjour sammankallande och mötesledare i 26 individärenden och 24 nödstopp/föräldrarådslag. Nödstopp har under 2019 avsett cirka 130 unga, där ungdomsjouren uppskattar att 60 procent var pojkar och 40 procent flickor.

### 3.3.2.2 **Områdesarbetet**

En förutsättning för samverkan i det förebyggande arbetet är områdesarbete. Det innebär att kommunen samverkar lokalt med andra aktörer i de olika bostadsområdena. Arbetet kan därmed anpassas efter och skiljer sig åt beroende på områdenas karaktär. Exempel i city är insatser med Röda Korset, medvandrarare från ett Emmausprojekt med fokus på ensamkommande, samverkan med handlare kring oro i ungdomsmiljöer samt med Stockholms Ungdomsjour kring avvikna ungdomar.

Områdesgrupper finns i Eriksberg, Gottsunda, Gränby, Sala backe, Stenhagen, Storsvreta, Sävja och Tuna backar. I grupperna ingår olika lokala aktörer, där arbetet drivs av Uppsala ungdomsjour som bland annat tar fram lägesbilder för att tidigt identifiera tendenser, problembilder och behov av åtgärder, samt samordnar sociala insatser.

För Gottsunda/Valsätra finns en särskild handlingsplan som grund för områdesarbetet. Den har fokus på att alla som bor eller vistas i området ska känna trivsel och trygghet, alla områdets barn ska gå ut grundskolan med godkända betyg, vuxna ska hitta vägar till utbildning och arbete, samt att alla som bor och arbetar i området på olika sätt ska vara delaktiga i sin egen och områdets utveckling. Detta slags långsiktiga arbete utifrån ett helhetsperspektiv efterlyses i flera av de genomförda intervjuerna också för Gränby.

Utöver områdesgrupperna finns annat samarbete och insatser på områdesnivå, såsom Citysamverkansgruppen, stationsrådet, medborgardialoger och trygghetsvandringar i flera områden, grannsamverkansmöten i bostadsområden och på polishuset.

Av intervjuerna framgår att områdesarbetet upplevs fungera väl. Dock framkommer synpunkter att arbetet skulle kunna vinna på att också förskolan deltar, till exempel genom att ingå i områdesgruppen och bjudas in till trygghetsvandringar. Till exempel nämns att både barn och vårdnadshavare i förskolan kan vara berörda av situationer som uppstår, såsom i Gränby i slutet av 2019. Kommunen stödjer redan i dag lokala initiativ genom föreningsbidrag till flera föreningar som deltar i områdesgruppsarbetet. En synpunkt är dock att det skulle vara värdefullt att från områdesgruppen kunna stödja andra slags lokala initiativ med mindre summor pengar, exempelvis till fika för en invånarträff, ballonger till en familjedag och liknande. Ett förslag var att avsätta en budget om 50 000 kronor per år för respektive områdesgrupp att disponera för detta ändamål.

### 3.3.3 Kommentarer

Uppsala kommun har flera olika fora och former för samverkan på olika nivåer både inom kommunen och med externa aktörer. Vår bedömning är att den övergripande ansvarsfördelningen och organiseringen av det främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och kriminalitet bland barn och unga ligger väl i linje med lagstiftning och rekommenderade arbetssätt. Vi välkomnar också det slags långsiktiga arbete utifrån ett helhetsperspektiv som handlingsplanen för Gottsunda/Valsätra liksom den föreslagna "trygghetsplanen" för Gränby/Kvarngärdet syftar till: att inte bara agera på symptom utan skapa ett systematiskt förebyggande arbete som bygger på att uppnå social hållbarhet i området.

Samtidigt har det i granskningen framkommit konkreta förslag på vidareutveckling av arbetet i närtid. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen ser över möjligheten att inkludera förskolan i områdesgrupperna samt att utöver befintliga föreningsbidrag avsätta medel till områdesgrupperna för att kunna stödja lokala initiativ.

## 3.4 Samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter

Som grund för att bedöma om det också i praktiken finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter, har vi genomfört en enkätundersökning riktad till medarbetare i olika lokala verksamheter, samt intervjuer med förtroendevalda och ledningspersoner inom berörda förvaltningar. Enkätens svarsfrekvens var knappt 40 procent, vilket innebär att svaren ska tolkas med försiktighet. Vi bedömer dock att svaren tillsammans med intervjuerna ger en tillräcklig grund för bedömning.

Medarbetarna som deltagit i enkäten jobbar i Gränby, en centralt belägen stadsdel i Uppsalas norra delar med drygt 5 000 invånare. Stadsdelen räknas inte som särskilt utsatt men har de senaste åren drabbats av våld och annan brottslighet kopplat till gängkriminalitet. Av den trygghetsundersökning som kommunen genomförde 2017-2018 framgår att boende i Gränby i större utsträckning än i flertalet andra områden:

- Är oroliga att bli utsatta för brott
- Hade blivit utsatta för brott, framförallt egendomsbrott, det senaste året
- Har lägre förtroende för kommunen, polisen och brandkåren än Uppsala tätort.
- i större utsträckning än Uppsala tätort låtit bli att gå ut på kvällen/natten, samt tagit annan väg för att undvika obehagliga platser och personer på grund av oro för att utsättas för brott.

I intervjuerna framkommer också en oro över hur segregationen påverkar Gränby, till exempel över elevsammansättningen med en stor andel nyanlända elever och stor elevrörlighet i skolan.

### 3.4.1 Medarbetares upplevelse av att kunna bidra främjande och förebyggande

Som inledning till detta avsnitt redovisas svaren på ett antal enkätfrågor som rör medarbetarnas upplevelser av att kunna bidra till det främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland unga.

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

Av de 99 medarbetare i Gränby som deltog i undersökningen uppgav 65 att de har goda förutsättningar att långsiktigt bidra till att barn och unga inte hamnar i kriminalitet. Det innebär samtidigt att en tredjedel av de svarande inte upplever att de har det, vilket speglas i följande citat: *Vi har ganska många elever som har struliga hemförhållanden och som vi skulle behöva kompensera mycket mer för på skoltid än vad vi hinner. En annan skriver: Vi har ingen direkt kontakt med varken polis eller socialtjänst för att kunna arbeta förebyggande. Mycket hamnar på högstadiet, det är som att vi glöms bort för att vi har yngre elever. Problemet är att det redan börjar där. Vi gör så gott vi kan, men vi skulle behöva samarbeta med fler aktörer för att kunna arbeta förebyggande och främjande.*

Av deltagarna i enkäten uppgav knappt sju av tio svarande att de har goda förutsättningar att utifrån sitt uppdrag identifiera enskilda barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet. Det innebär samtidigt att drygt tre av tio svarande inte upplever det. Flera lyfte i kommentarerna behov av ökad kunskap, till exempel: *Jag tror att det på varje arbetsplats krävs en person som är ombud för just dessa frågor och är lite mer insatt än de andra och har som roll att informera etc.*

Vidare uppgav cirka sex av tio svarande att de har goda förutsättningar att utifrån sitt uppdrag stödja enskilda barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet. Det innebär samtidigt att fyra av tio svarande inte upplever att de har det. En medarbetare i skolan menade att: *Detta är väldigt svårt då jag inte tror arbetsplatser är tillräckligt informerade eller utrustade för att hantera sådana frågor och situationer. Därför blir det ofta att en del backar i fråga om liknande omständigheter. Det kan handla om rädsla och att man är obekant med liknande saker. En svarande från socialtjänsten uttryckte följande: Roller skulle kunna tydliggöras eller underlättas. Alltid en svår balansgång att hantera zonen mellan frivillighet och socialtjänstens tvångsåtgärder samt att bygga upp förtroende och trygghet hos föräldrar. En utmaning kanske är att nå föräldrar som är rädda för myndigheter. En annan utmaning är att stötta barn och unga som är i behov av skydd när förutsättningarna för skyddet saknas utifrån att lagar och uppdrag ser ut som det gör i dagsläget i relation till en pågående eskalerande situation. Ofta finns stora behov av stöd inom familjesystem och det är dessa som vi skulle behöva kunna hjälpa och stötta mer - för att kunna hjälpa och stötta enskilda barn och unga. Slutligen uttryckte en medarbetare inom förskolan: Mycket stigma och en del missuppfattningar, svårt att utelämnas sig själv och stå emot hot och liknande, eller rädsla för att familjerna bara byter förskola.*

### 3.4.2 Upplevelse av samverkan och samordning inom kommunen

I intervjuerna med tjänstepersoner i kommunen beskrivs den interna samverkan och samordningen som god, samtidigt som vissa förbättringsområden varit återkommande.

Överlag beskrivs samarbetet och samverkan fungera väl i akuta situationer. Ett exempel är en skola där det uppstod ett läge med mycket våld, vilket skapade otrygghet både bland elever och personal. Efter att skolan signalerat fick den snabbt stöd och hela kommunen gick upp i stabsläge. En rad insatser genomfördes från utökat stöd av ungdomsjouren till översyn av skolgården och individuella insatser för några elever, vilket ledde till att situationen stabiliserades.

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

Ett annat exempel är att kommunledningskontoret kontinuerligt följer utvecklingen inom kommunens verksamheter genom det gemensamma systemet för arbetsmiljörapportering. Om till exempel en fritidsgård rapporterat 2-3 incidenter, kontaktar den centrala säkerhetsfunktionen dem för att erbjuda stöd.

Intervjuerna vittnar också om ett starkt operativt arbete i fält med både systematik och driv kopplat till Ungdomsjouren och SSPF. Överlag upplevs samarbetet med Ungdomsjouren som gott. Det handlar både om att de snabbt är på plats när något händer till exempel på en skola och om mer systematiskt stöd till exempel genom en lägesrapport till nyckelfunktioner i de berörda förvaltningarna varje vecka.

Samtidigt finns behov av att utveckla samarbetet mellan olika verksamheter i vardagen. Ett önskemål är att utveckla en "mellanstrategisk samverkan" på avdelningschefsnivå som kan bidra till ökad samsyn och samordning till exempel mellan socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Vidare understryker flera intervjuade behovet av övergripande samordning på områdesnivå för att överbygga "stuprör". De menar att det krävs en särskilt utsedd funktion med specifikt ansvar för att samordna och leda samverkan internt och externt: *När en fråga går på tvären och berör flera nämnder, behövs kompletterande strukturer. Det krävs geografisk samordning som överbyggar stuprören i arbetet och någon måste ha den specifika samordnande uppgiften. Att inom ramen för handlingsplanen för Gottsunda/Valsätra kraftsamla för att förbättra samordningen har gett gott resultat. Nu gör vi motsvarande i Gränby.*

En konkret fråga där stuprörproblematiken ställs på sin spets är sekretessen i ärenden som rör barn och unga. Nästan alla intervjuade har tagit upp det som ett hinder för samverkan. Inom kommunen är ansvaret för barn och unga i riskzonen fördelat på fyra olika nämnder och utöver det tillkommer samverkan främst med polisen. Inte minst har socialtjänstens sekretess beskrivits som försvårande för samverkan både inom förvaltningen och i relation till övriga förvaltningar. Samtyckesblanketten inom SSPF hålls fram som ett gott exempel på samarbete för att *kunna komma vidare i stödet till barn och unga*. Samtidigt upplevs sekretessen som problem i andra sammanhang.

Det gäller bland annat vid orosanmälan där verksamheter utanför socialförvaltningen upplever att sekretessen försvårar ett faktiskt samarbete kring barn. *Det som verkar tämligen omöjligt enligt lagstiftningen är informationsöverföringen, framför allt i relation till soc. Vårt enda verktyg är orosanmälan, men det blir ingen samverkan av det: vi orosänmäler bara*. Samtidigt tar flera intervjuade upp bristande kommunikation och samverkan mellan socialförvaltningens olika delar, främst myndighetsfunktionen och ungdomsjouren. *Det har blivit tydligt att olika delar av soc inte kommunicerar med varandra, samtidigt som skolan tror att de kommunicerar med soc, medan det i själva verket bara är med Ungdomsjouren*. Vidare behöver arbetsordningarna ses över inom förvaltningen: *Det krävs en tydligare arbetsordning för hur ärenden initieras och för att undvika att ha två spår som inte håller ihop*. Det finns även exempel på bristande intern samverkan inom andra förvaltningar vilket detta citat illustrerar. *Kan vara nog knöligt med samarbete med skolan, både kommunala och fristående, utifrån sekretesslagstiftningen, till exempel vid överlämningarna från förskolan*.

En annan fråga som tagits upp av flera intervjuade är att socialförvaltningens myndighetsuppdrag är inriktat på individer, vilket försvårar när det handlar om gängkriminalitet. Det upplevs både som svårt när orosanmälan ska göras eftersom *ingången inte är helt tydlig*, och att det saknas helhetsbild i handläggningen: *Den ena handläggaren vet inte*



**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

*om att det gjorts ytterligare anmälningar inom samma ungdomsgäng eller familj eftersom sekretessen kommer i vägen. Vi kan se fyra barn, men myndighet ser bara ett och ett och ett.*

Flera uttrycker också en frustration över att insatser dröjer, samtidigt som de beskriver en utveckling som *ibland går extremt fort, från det kriminella insteget till hot och våld som gör att den unge måste utföra saker för gänget. Det handlar om max några veckor, men ofta mindre än så.* De intervjuade ser behov av att se över lagstiftningen för att möjliggöra insatser för unga under 15 år som ligger mellan tvingande insatser enligt lagen om vård av unga (LVU) och insatser på frivillig basis. *Vi vet ofta vilka individer som det handlar om men vi tittar på, skolan tittar på, soc tittar på och polisen tittar på. Eftersom insatserna bygger på frivillighet, så händer inget och händer inget och sedan något hemskt, men då har det redan hänt.*

Samtidigt understryker flera att det handlar om svåra avvägningar. *Brottslighet som börjar väldigt tidigt – är det grund för ett tvångsomhändertagande eller inte? Det är en gråzon, kanske finns föräldrar som stöttar och kämpar och då finns inte skäl att orosmäla på samma sätt. Det är en svår balansgång.*

En annan fråga som togs upp i intervjuerna är önskemål om att så långt möjligt säkra att berörda förvaltningar har en organisation som matchar varandra. Till exempel har skolan en geografisk indelning medan socialförvaltningen inte har det. Flera intervjuade har dock beskrivit socialtjänstens närvaro lokalt, vilket på senare år prövats i Gottsunda, som en framgångsfaktor. På så sätt har relationer etablerats mellan olika professioner och med målgruppen barn och unga. Några intervjuade tar även upp behovet av att ha mer strategiska möten där exempelvis rektorer från grundskolan, men också förskolan, träffar socialtjänsten för att prata om läget i området, utöver samverkan kring individuella insatser.

Det nya uppdrag som socialnämnden gett socialförvaltningen "att ta fram förslag på ny inriktning för arbetet med att förebygga social oro och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar", framhålls av flera intervjuade som en möjlighet att komma till rätta med de utvecklingsbehov som tas upp ovan.

### **3.4.2.1 Upplevelsen av samverkan och samordning i Gränby**

Av de medarbetare från Gränby som deltagit i enkätundersökningen uppger flest svarande att deras verksamhet har en god samverkan när det gäller främjande och förebyggande arbete för att minska våld och kriminalitet hos barn och unga med socialförvaltningen, grundskolan, förskolan och fritidsgården. Samtidigt har enkätdelta-garna haft möjlighet att kommentera sina svar och flera menar att deras verksamheter inte har någon samverkan med andra verksamheter i kommunen.

Av de medarbetare från förskolor i Gränby som besvarat enkäten uppger drygt hälften att samverkan när det gäller främjande arbete och förebyggande arbete fungerar väl inom förskolan och knappt hälften uppger motsvarande med socialförvaltningen. Dock kommenterar flera svarande att de inte upplever att det finns någon samverkan.

Av de 31 medarbetare som besvarat enkäten från grundskolan uppger drygt hälften att de i sin verksamhet har en god samverkan inom grundskolan och en tredjedel att de har det med fritidsgården. Det innebär att en stor andel svarande inte upplever att de har ett tillräckligt samarbete: *Ett närmre samarbete med mellanstadiet (där eleverna*

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

*kommer ifrån) skulle behövas, även med fritidsgården, biblioteket, idrottsföreningar, ungdomsjouren skulle vara önskvärt.*

Av samtliga 99 svarande upplever 66 medarbetare att det finns en väl fungerande samverkan med socialtjänsten när det gäller barn och unga som riskerar att fara illa. Det innebär samtidigt att en tredjedel inte upplever att denna samverkan fungerar väl.

Bland de 51 svarande från förskolan uppger dock 41 att det finns en väl fungerande samverkan med socialtjänsten när det gäller barn och unga som riskerar att fara illa. Några svarande från förskolan har kommenterat sina svar och bland annat uppger samverkan *tyvärr inte så god som man vill, fortfarande finns folk som tvekar att kontakta både pga långa handläggningstider, stigma, oro för att tappa kontakten med vårdnadshavarna och därmed förvärra*. I kommentarerna från medarbetarna i enkätundersökningen återkommer att de önskar:

- Tidigare insatser, där förskolan i större utsträckning involveras i det förebyggande och främjande arbetet: *Förskolan är rätt plats för främjande och förebyggande arbete men vi behöver rätt kunskap, förutsättningar och resurser.*
- Bättre samverkan mellan kommunala och externa aktörer samt vårdnadshavare. I det ingår bättre insyn i varandras arbete för att få en helhetsbild och översikt av vilka insatser som är nödvändiga: *Så krävs det ett arbete som går hand i hand. Det hjälper inte att grundskolan arbetar väldigt aktivt och rutinerat med dessa frågor medan tex mellanstadiet eller högstadiet eller förskolan inte gör det. Då blir det ett stort hål längs vägen då arbetet inte ger ett positivt utfall. Vi som arbetar med barn har ett stort samhällsansvar att tillsammans sätta grund för ett bra och lyckat arbete kring just kriminalitet. Men arbetet kräver att alla går hand i hand (kommun, skolor, polis, socialen, föreningar etc) för att skapa den säkra och goda miljön för barn.*

### 3.4.3 Kommentar

Som tidigare konstaterats har kommunen en rad fora och former för såväl intern som extern samverkan i arbetet för att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Den enkätundersökning och de intervjuer som genomförts visar också att samverkan i stora stycken fungerar väl. Samtidigt finns utmaningar och utvecklingsområden bland annat kopplat till sekretessfrågan och socialförvaltningens arbete främst inom dess myndighetsarbete. Det kommer dock att adresseras i det uppdrag som socialnämnden lämnat till förvaltningen för återrapporering i maj. Då enkäten tyder på att en relativt stor andel medarbetare i berörda verksamheter i Gränby inte upplever att de har tillräckliga förutsättningar för att bidra till att barn och unga inte hamnar i kriminalitet, finns också behov av att säkerställa att deras kunskaper och engagemang tas till vara i utvecklingen av det fortsatta arbetet. Det gäller inte minst förskolan. Mot denna bakgrund bedömer vi att det i huvudsak finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter, samtidigt som vi rekommenderar att de brister som framkommit i granskningen beaktas i socialförvaltningens genomförande av det nya uppdraget från nämnden. Vidare är det viktigt att säkerställa att medarbetarnas kunskap och engagemang tas tillvara till exempel vid framtagande och genomförande av styrdokument såsom den kommande trygghetsplanen i Gränby.

## 3.5 Samverkan och samordning med externa aktörer

Den enkätundersökning och de intervjuer som genomförts har också legat till grund för att bedöma om kommunens samverkan och samordning med externa aktörer är ändamålsenlig.

### 3.5.1 Upplevelsen av samverkan och samordning med externa aktörer

Flera av de iakttagelser som framkommit kring den interna samordningen i kommunen, kommer också till uttryck i intervjuerna med externa aktörer. Bland annat finns en upplevelse av att kommunen bedriver olika projekt som inte alltid hänger ihop: *Det skulle krävas mer samordning. Man gör saker från olika håll utan att de är synkade.* I intervjuerna framkommer också synpunkten att verkställigheten i det förebyggande arbetet skulle vinna på ett tydligare uppdrag för ledande kommunala tjänstepersoner i det lokala BRÅ, i relation till de politiker som ingår.

En återkommande synpunkt är att sekretessen ställer till med problem, särskilt för socialtjänsten som riskerar att bara fånga upp individer och missa konstellationer av individer som ingår i samma gäng. Kommunen bör därför försöka underlätta att se gängkonstellationer genom att hitta fler vägar för att överbrygga sekretessen. Det gäller också förståelsen av vad som är barnets bästa, där det finns en bild av att kommunen arbetar i olika öar och *från varsin horisont* så att ingen ser helheten. Vidare finns också hos externa aktörer en frustration över att inte tillräckliga insatser sätts in när en ung person kommer in i kriminalitet: *Vi reagerar på hur lång tid det tar från det att en ungdom aktualiseras och hur långt man hinner i sin kriminella karriär innan det blir stopp. Vad krävs mer än att vi ser och kan belägga att en individ som är 14 år är kriminell? Det är oroväckande. Tröskeln får inte bli högre. Därför är dessa unga killar så attraktiva hos de kriminella – eftersom myndigheterna inte kommer åt dem.*

#### 3.5.1.1 Samverkan med polisen

Överlag beskrivs samverkan mellan kommunen och polisen som positiv: *ett nära och gott samarbete.* Bland annat finns en upplevelse i kommunen om en tillgänglighet och en önskan att från polisens sida skapa så goda förutsättningar som möjligt. Dock ger flera intervjuade uttryck för önskan att polisen i större utsträckning skulle närvara när det inte är akut för att motverka den rädsla och avoghet mot blåljuspersonal som de upplever bland barn och elever: *Vi har tidigare efterfrågat ett samarbete med polisen (i syfte att skapa goda relationer då vi uppfattar det som våra unga barn "ärver" negativa tankar och åsikter om polisen från sina äldre syskon), men de hade inte möjlighet att besöka vår förskola. Vi tror att det skulle gynna relationen polis-ungdom att bygga förtroendet redan i tidig ålder.* Det förekommer också önskemål om kvarterspoliser som långsiktigt kan bygga relationer med både barn, ungdomar och vuxna i ett område.

Polisen i Uppsala har sedan årsskiftet en ny rutin där all personal i linjetjänst under varje arbetspass i 20 minuter ska *göra ett stopp på en skola, kliva ur bilen och prata med elever och vuxna. På längre sikt bygger det relationer.* I övrigt ser polisen att dess möjlighet att svara upp emot dessa förväntningar är begränsade. Det gäller också i relation till socialtjänsten där polisen upplever att socialtjänsten kräver allt mer underlag från dem för att agera när barn och unga är i riskzonen: *Polisen har aldrig förut skrivit så många orosanmälningar som förra året, men ändå ropar soc efter mer info.* Detta bekräftas i en intervju med socialtjänsten: *Vi ser att socialtjänstens sekretess är högre än*

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

*polisens, så de skulle kunna komma in med mer info till oss. Men, inom soc behöver vi då ta emot den på ett sätt så att polisen upplever att de får mer tillbaka.*

Samtidigt finns väl fungerande samarbeten. 2019 har kommunens socialtjänst samverkat med polisen för att motivera livsstilskriminella till en livsstilsförändring, inom Sociala insatsgrupper (SIG). I höstas fokuserade SIG på unga i åldern 15-23 år. Syftet är att utveckla samverkan mellan berörda aktörer kring individen, stärka positiva nätverk, underlätta avhopp och stoppa rekrytering. Ett annat exempel är Projekt Tjejgrupp som tillkom på initiativ av en orolig förälder för att skapa relation med en grupp flickor i riskmiljöer med droger och kriminalitet. Vidare samverkar socialtjänsten med polisen kring droger i centrum. Parterna genomför regelbundet kvälls-/nattinsatser, där socialtjänsten närvarar på polisstationer och i yttre tjänst när ungdomar tas in till stationen för bland annat provtagning och bakgrundskontroll.

### 3.5.1.2 Samverkan med civilsamhället

I granskningen har företrädare för Upsala tennisklubb och boxningssektionen vid Uppsala idrottsförening intervjuats. Båda har verksamhet som riktar sig till unga i Gränby.

Upsala Tennisklubb bedriver sedan åtta år integrationsprojektet *Amo Obaida*. Det syftar till att öka tennisintresset och integrera barn och unga från socioekonomiskt svaga områden i Uppsala. Verksamheten riktar sig till främst barn och unga i Gränby, Sävja, Stenhagen och Gottsunda. Projektledaren för Amo Obaida ingår bland annat i Gränby områdesgrupp.

Upsala IF:s boxningsverksamhet har sedan 1997 arbetat med konceptet "Boxning med socialt ansvar". Målet är att verka som en positiv social kraft och förmedla goda värderingar genom områdesförankrad boxningsverksamhet. Föreningen vill även erbjuda en öppen plats som stärker barn och unga mot utanförskap, kriminalitet, droger och annat socialt destruktivt beteende.

I intervjuerna beskrivs samarbetet och samverkan både av förenings- och kommunföreträdare som gott. Föreningarna upplever fin uppbackning från kommunen såväl ekonomiskt som genom nätverk där olika aktörer kan träffas, liksom kurser i exempelvis jämställdhet och inkludering.

De behov av främjande och förebyggande arbete för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga som inom ramen för granskningen lyfts av företrädare för och medarbetare i kommunen, tas också upp av föreningarna. Det handlar om behov av ett långsiktigt systematiskt strukturellt arbete för att bryta segregationen och skapa socialt hållbara områden, där minskad brottslighet och trygghet är grundläggande. Vidare handlar det om god samverkan mellan alla berörda aktörer i ett område – från polisen till fastighetsägare, lokala föreningar och inte minst föräldrar.

Ett förslag på främjande och förebyggande insats är till exempel att skapa naturliga samlingsplatser i alla områden som är *barn- och barnfamiljsvänliga*. Ett förslag är att fräscha upp och göra kvarterslokaler som idag står tomma tillgängliga. Tillsammans med både det lokala föreningslivet och myndigheter skulle kommunen kunna erbjuda verksamhet som läsläsning, sfi och arbetsmarknadsstöd, men också både organiserade fritidsaktiviteter och exempelvis bordtennisbord som både unga och familjer kan använda. Här framhålls mötesplats Gottsunda som ett gott exempel, där föreningslivet under sommaren erbjuder aktiviteter för barn och unga. Överhuvudtaget betonas vikten

## KPMG AB

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

av att erbjuda såväl samlingsplatser som faciliteter som fritidsbanker centralt i områdena så att det blir enkelt både att hitta dem och ta sig dit i vardagen. När det gäller samverkan med civilsamhället framhålls också potentialen hos de etniska föreningarna.

### 3.5.1.3 Samverkan med andra aktörer

I granskningen framkommer behov av närmare samverkan också med näringslivet, där framför allt fastighetsägare och handlare ute i områdena lyfts fram. Alla intervjuade tar upp behov av mer samverkan med fastighetsägare i kommunen, såväl på central nivå som i olika stadsdelar.

Samtidigt beskrivs i kommunen att det finns ett gott samarbete både med länsstyrelsen och Region Uppsala. Det senare omfattar även lokala insatser som det samarbete som finns i Gottsunda mellan barnavårdscentralen och socialtjänsten. När det gäller regionen påpekar också förskolan vikten av samarbete kring barn med misstänkt NPF<sup>11</sup>-problematik. Eftersom det inte finns en elevhälsa i förskolan, är de beroende av att regionen utreder och stödjer dessa barn och har därför tagit fram särskild rutin för att säkra kvaliteten i sina underlag till regionen.

### 3.5.1.4 Samverkan med föräldrar

Alla intervjuade och många av de medarbetare som lämnat kommentarer i enkätundersökningen tar upp vikten av bättre samverkan med och mer stöd till föräldrar. En återkommande synpunkt är vikten av att nå ut till föräldrar för att ge dem verktyg och medel för att bygga goda relationer och stödja sina barn. I första hand handlar det om att lägga grunden för en nära dialog i de verksamheter där kommunen möter föräldrar, men även insatser som föräldrautbildningar. Samtidigt finns en utmaning dels i att en lägre andel barn i utsatta områden går i förskolan, dels i att många i dessa områden inte känner till aktiviteter som kommunen och föreningslivet kan erbjuda både barn och vuxna. Det är till exempel inte självklart att nyanlända föräldrar känner till vilka möjligheter som finns i föreningslivet, *som att skicka sin 6-åring på handbollsskola.*

Sammanfattningsvis understryker flera att det ofta tar år att skapa förtroende och relationer med boende i ett område. Ett förslag är att gå via etniska föreningar och tillsammans med dem bjuda in till lokala arrangemang där också tolkar finns med. För att nå fler föräldrar har förskolan i Gränby även provat att ha föräldramöten på dagtid där föräldrarna kan välja mellan tre tillfällen, samtidigt som barnen är med i barngruppen.

Samtidigt är en återkommande fråga att det finns en rädsla för socialtjänsten både hos infödda och utrikes födda föräldrar: *Många föräldrar är förtvivlade och har tappat greppet om sina barn. Bland dem finns många som är nya i Sverige och som är rädda för att socialtjänsten ska ta deras barn om de är för hårda. Samtidigt gäller det också många föräldrar med svensk bakgrund. Många vet inte vad soc gör för att förebygga och vilket stöd man kan få av dem.* Flera tar också upp vikten av att så långt möjligt göra orosanmälan i dialog med föräldrarna.

När det gäller problematiken kring den lägre andelen barn i utsatta områden som går i förskolan, understryks vikten av att nå ut till föräldrar med förskolans förebyggande roll bland annat när det gäller barns språkutveckling och skolframgång. Därför pågår inom

<sup>11</sup> NPF står för neuropsykiatrisk funktionsnedsättning.

2020-04-17

utbildningsförvaltningen en kartläggning av hur det ser ut i olika områden och grupper, samt tänkbara orsaker, liksom uppföljning av barns språkutveckling i olika områden.

### 3.5.2 Upplevelsen av samverkan och samordning i Gränby

Av de 99 medarbetare från Gränby som deltagit i enkätundersökningen upplever en dryg tredjedel att de inom sin verksamhet har god samverkan när det gäller främjande och förebyggande arbete för att minska våld och kriminalitet hos barn och unga med polisen och barnavårdscentralen, samt en knapp tredjedel med idrottsföreningar. Några svarade har också kommenterat att de även har god samverkan med studieförbund och kulturföreningar. Andra har kommenterat att det inte finns någon samverkan med lokala aktörer eller att den inte bedöms vara god.

Av de 31 medarbetare som besvarat enkäten från grundskolan uppger en tredjedel att de inom sin verksamhet har god samverkan med polisen och drygt hälften upplever att de har det med idrottsföreningar.

Av de 51 medarbetare som besvarat enkäten från förskolan uppger 34 att deras verksamhet har god samverkan med barnavårdscentralen. Några medarbetare inom förskolan har kommenterat att det inte finns någon samverkan eller att de inte har information om något sådant.

### 3.5.3 Kommentarer

Landets kommuner utgör tillsammans med polisen kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet som bör bedrivas långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat i samverkan också med civilsamhället och näringslivet. Enkätundersökningen med medarbetare i Gränby tyder på en bristande lokal samverkan i området med en potential för ökat samarbete. Vår bedömning är trots detta att kommunen i huvudsak har en fungerande samverkan och samordning med externa aktörer, men att samarbetet med bland annat fastighetsägare och föräldrar behöver stärkas. För att nå ut till föräldrar, också till dem som bäst behöver det, välkomnar vi kommunens strategi att skala upp "fungerande piloter" såsom det samarbete som utvecklats mellan socialtjänsten och barnavårdscentralen i Gottsunda och införa dessa arbets sätt också i övriga områden. Vidare bör berörda verksamheter i större utsträckning ta tillvara den potential som finns för samarbete med bland annat etniska föreningar i det främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

## 4 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas svaren på revisionsfrågorna.

### **Finns en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?**

I huvudsak. Styrningen av kommunens arbete inom området omfattas såväl i långsiktiga kommunövergripande styrdokument och överenskommelser, ettåriga mål och uppdrag på nämndnivå, som konkret vägledning för kommunens verksamheter inom särskilda områden såsom orosanmälningar. Inriktningen ligger dels på förebyggande och främjande insatser på både lång och kort sikt, dels på samverkan såväl inom kommunen som med andra aktörer, vilket ligger väl i linje med lagstiftningen och det aktuella

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

kunskapsläget. Granskningen visar också att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna i huvudsak omsatt fullmäktiges och handlingsplanens uppdrag i sina verksamhetsplaner.

Vi bedömer därmed styrningen som ändamålsenlig, men det finns behov av att utveckla uppföljningen. Bland annat saknas en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga och främja våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Vi rekommenderar därför att de indikatorer som kommunstyrelsen ska utveckla år 2019-2020 inkluderar mått för en sådan årlig uppföljning. Denna uppföljning bör så långt möjligt vara uppdelad på kön och kommunens olika områden.

**Finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter kring barn och unga i syfte att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?**

I huvudsak. Kommunen har en rad fora och former för såväl intern som extern samverkan i arbetet för att förebygga våld och kriminalitet bland barn och unga. Granskningen visar också att samverkan inom kommunen i stora stycken fungerar väl. Samtidigt finns utmaningar och utvecklingsområden bland annat kopplat till sekretess och socialförvaltningens arbete främst inom myndighetsområdet. Detta omfattas dock av det uppdrag som socialnämnden lämnat till förvaltningen för återrapportering i maj.

Granskningen tyder på att en relativt stor andel medarbetare i berörda verksamheter inte upplever att de har tillräckliga förutsättningar för att bidra till att barn och unga inte hamnar i kriminalitet. I den fortsatta utvecklingen av det förebyggande och främjande arbetet är det viktigt att säkerställa att medarbetares kunskaper och engagemang tas tillvara. Det gäller inte minst förskolan.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det i huvudsak finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter, samtidigt som vi rekommenderar att de brister som framkommit i granskningen beaktas i socialförvaltningens genomförande av sitt nya uppdrag från nämnden. Vidare är det viktigt att säkerställa att medarbetarnas kunskap och engagemang tas tillvara, bland annat vid framtagande och genomförande av styrdokument såsom den kommande trygghetsplanen i Gränby.

**Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer, t ex regionen, offentliga myndigheter och frivilligorganisationer, i syfte att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar?**

I huvudsak. Landets kommuner utgör tillsammans med polisen kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet som bör bedrivas långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat i samverkan också med civilsamhället och näringslivet. Vi bedömer att kommunen i huvudsak har en fungerande samverkan och samordning med externa aktörer, men att samarbetet med bland annat fastighetsägare och föräldrar behöver stärkas. För att nå ut till föräldrar välkomnar vi kommunens strategi att skala upp "fungerande piloter" såsom det samarbete som utvecklats mellan socialtjänsten och barnavårdscentralen i Gottsunda och införa dessa arbetsätt också i övriga områden. Vidare bör berörda verksamheter ta tillvara den potential som finns för samarbete med bland annat etniska föreningar i det främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

## 5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Syftet med denna granskning har varit att bedöma om Uppsala kommun har en ändamålsenlig samordning och samverkan när det gäller främjande och förebyggande insatser för att minska våldsbrott och annan kriminalitet bland barn och ungdomar. Vår bedömning är att kommunen i huvudsak har det.

Med utgångspunkt från lagstiftningen, aktuell forskning och andra kunskapsunderlag kan ett antal framgångsfaktorer urskiljas för arbetet med att motverka kriminalitet och våldsbrott bland barn och unga. Dessa är tidiga förebyggande och främjande insatser, väl fungerande samverkan och samordning mellan berörda samhällsaktörer på alla nivåer, en tydlig gemensam problembild som grund för en tydlig ansvarsfördelning samt kontinuerlig uppföljning för att kunna anpassa insatserna så att målen uppnås. Vår bedömning är att inriktningen och organiseringen av Uppsala kommuns brottsförebyggande arbete, där det främjande och förebyggande arbetet med fokus på barn och unga, ligger väl i linje med dessa framgångsfaktorer samt att genomförandet i huvudsak gör det.

Styrningen av kommunens arbete inom området består av långsiktiga kommunövergripande styrdokument och överenskommelser, mål och uppdrag på nämndnivå, samt vägledning för kommunens verksamheter inom särskilda områden såsom orosanmälningar. Vi bedömer styrningen som ändamålsenlig, men att det finns behov av att utveckla uppföljningen. Bland annat saknas en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

Kommunen har en rad fora och former för såväl intern som extern samverkan i arbetet för att förebygga våld och kriminalitet bland barn och unga. Granskningen visar också att samverkan inom kommunen i stora stycken fungerar väl. Vi bedömer därmed att det i huvudsak finns en fungerande samverkan och samordning mellan berörda nämnder och verksamheter. Samtidigt finns utmaningar och utvecklingsområden bland annat kopplat till sekretess och socialförvaltningens arbete främst inom myndighetsområdet. Detta omfattas dock av det uppdrag som socialnämnden lämnat till förvaltningen för åiterrapportering i maj. Granskningen tyder också på att en relativt stor andel medarbetare inte upplever att de har tillräckliga förutsättningar för att bidra till att barn och unga inte hamnar i kriminalitet. I den fortsatta utvecklingen av det förebyggande och främjande arbetet är det därför viktigt att säkerställa att deras kunskaper och engagemang tas tillvara. Det gäller inte minst förskolan.

Landets kommuner utgör tillsammans med polisen kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet som bör bedrivas långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat i samverkan också med civilsamhället och näringslivet. Vi bedömer att kommunen i huvudsak har en fungerande samverkan och samordning med externa aktörer, men att samarbetet med bland annat fastighetsägare och föräldrar behöver stärkas. För att nå ut till föräldrar välkomnar vi kommunens strategi att skala upp "fungerande piloter" såsom det samarbete som utvecklats mellan socialtjänsten och barnavårdscentralen i Gottsunda och införa dessa arbetssätt också i övriga områden. Vidare bör berörda verksamheter ta tillvara den potential som finns för samarbete med bland annat etniska föreningar i det främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.

Mot denna bakgrund, rekommenderar vi att:





**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

- Kommunstyrelsen bör inkludera mått som grund för en samlad årlig uppföljning och analys av arbetet för att förebygga våld och annan kriminalitet bland barn och unga. Det kan ske i kommunstyrelsens uppdrag i kommunens handlingsplan för trygghet och säkerhet att 2019-2020 utveckla indikatorer för uppföljning.
- Kommunstyrelsen ser över möjligheten att inkludera förskolan i områdesgrupperna, samt att utöver befintliga föreningsbidrag avsätta medel till områdesgrupperna för att kunna stödja lokala initiativ.
- Kommunstyrelsen säkerställer att medarbetares kunskap och engagemang i berörda lokala verksamheter tas tillvara i det fortsatta främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och kriminalitet bland barn och unga, bland annat vid framtagande och genomförande av styrdokument såsom den kommande trygghetsplanen i Gränby.
- Kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att den potential som finns för samarbete med vårdnadshavare och civilsamhället, omfattande bland annat etniska föreningar, tillvaratas i det fortsatta främjande och förebyggande arbetet för att motverka våld och annan kriminalitet bland barn och unga.
- Socialnämnden säkerställer att förslaget för ny inriktning för arbetet med att förebygga social oro och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar, beaktar de utvecklingsbehov som framkommit i denna granskning, exempelvis rörande sekretess respektive orosanmälningar.

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Giotas-Sandquist

Verksamhetsrevisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

## Bilaga 1 Metod och utgångspunkter

Granskningen har omfattat följande metoder:

- Dokumentgranskning
- Webbenkät
- Intervjuer

### *Enkätundersökning*

En webbenkät har distribuerats till 247 medarbetare inom öppen förskola, förskola, grundskola, kulturskola, fritidsgård och socialtjänstens ungdomsjour i stadsdelen Gränby, enligt uppgifter vi erhållit från berörda förvaltningar. 15 frågor ställdes till de 247 medarbetarna, varav 99 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 40 procent. De svarande hade i enkäten möjlighet att kommentera sina svar. Resultatet av enkäten samt ett urval av dessa kommentarer redovisas löpande i rapporten. I rapportredovisningen har svarsalternativ 1-3 tolkats som att de svarande "inte instämmer" och svarsalternativ 4-6 som att de "instämmer".

### *Intervjuer*

Intervjuer har genomförts med:

- Säkerhetschef
- Utvecklingsledare brottsförebyggande arbete
- Tf utbildningsdirektör
- Chef kommunal grundskola
- Rektorer grundskola
- Chef kommunal förskola
- Rektor förskola
- Kommunstyrelsens ordförande
- Socialnämndens ordförande
- Avdelningschef avdelning barn och ungdom insatser
- Verksamhetschef Uppsala ungdomsjour
- Enhetschef ungdomsbrottsgruppen
- Representant för Uppsala Tennisklubb
- Representant för Uppsala Idrottsförening boxningssektionen

### *Dokumentgranskning*

Följande dokument har granskats:

- Mål och budget 2019



**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

- Nämndernas verksamhetsplaner 2019
- Nämndernas delårsrapporter per augusti 2019
- Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2018-2022
- Handlingsplan för ökad trygghet i Gränby och Kvarngärdet 2020-2021
- Medborgarlöfte 2018-2019 för Uppsala resecentrum
- Uppföljning medborgarlöfte Uppsala 2019
- Lokal överenskommelse mellan Uppsalas föreningsliv och Uppsala kommun 2018-2023
- Uppföljning av program och planer 2019
- Uppsala kommun: Trygghetsundersökning 2017
- Beskrivning Nödstopp
- Uppsala ungdomsjours verksamhetsberättelse 2019
- Ny inriktning för arbetet med att förebygga social oro och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar
- Projektbeskrivning för Amo Obaida
- Projektbeskrivning för Upsala IF boxning
- Föreskrifter för det lokala Brottsförebyggande rådet i Uppsala kommun

2020-04-17

## Bilaga 2 Fritextkommentarer från enkätundersökningen

I enkätundersökningen inbjöds medarbetare i Gränby att kommentera om det finns någonting ytterligare som de vill lyfta rörande det främjande och förebyggande arbetet för att minska våld och kriminalitet bland barn och unga i Uppsala. Nedan följer ett urval av dessa kommentarer.

*Jag upplever att det finns många motsättningar mellan de boende i området. Att flera av barnen framförallt pojkarna uppfostras att slå tillbaka om någon är dum mot dem vilket trappar upp våldet. Även våra unga barn har starka åsikter om religionstillhörighet och uttrycker sig kränkande mot oliktankande. Även synen på pojkar och flickor är stereotyp och nedvärderande.*

*Det krävs en bättre samverkan mellan kommunens verksamheter och mellan civilsamhället och kommunen. Ibland upplever jag att kommunen är en stuprörsorganisation. Vi behöver kunna kompromissa och tänka bredare för att hitta gemensamma lösningar som sträcker sig längre än dem egna verksamheten. Gränby Kulturcentrum har länge strävat efter att skapa nätverk och bygga samarbeten för att ena stadsdelen. Det gäller även i Stenhagen där jag också arbetar. Alla verksamheter kämpar med sina egna mål och visioner men vi behöver en gemensam vision tillsammans för att arbeta proaktivt med dessa frågor.*

*Vikten att se över den fysiska miljön utomhus i närområdet. Upprustning av skolgårdar, fotbollsplaner, idrottsanläggningar, sittplatser, buskage, lampor. Det behövs en trevlig och öppen miljö. Om den fysiska miljön är inbjudande ökar vi närvaron av positiva vuxna och barn och ungdomar. Det måste finnas möjlighet till positiva aktiviteter istället för att förstöra.*

*Satsningar på elevgrupperna redan i förskolan eftersom vi inom skolan ofta kan se ev. orosttendenser tidigt. När eleverna kommer till högstadiet har de ofta redan kommit så långt i sin bana mot kriminalitet och de är svårare att "omvända" och deras vårdnadshavare har ofta liten eller ingen kontroll på sina barn. Satsa på högre lärartäthet och mindre klasser på skolor som ligger i utsatta områden. En lärare till 30 elever i sådana områden är ett omöjligt uppdrag. Möjliggör för fler barn, särskilt flickor, i utsatta områden att kunna ta del av föreningslivet men utbilda ledarna i att vara goda och demokratiska ledare.*

*Föräldrarna och hemmet har ett stort ansvar för sina barn som de inte alltid tar. Det är viktigt att inte bara förskolan jobbar för ett mål, utan att även föräldrarna gör detta. På vår förskola finns många föräldrar med utländsk bakgrund och helt annorlunda kultur, förhållningssätt gentemot barn samt att det ibland är mycket svårt att kommunicera på språket. Jag tror inte att de riktigt förstår vilken stor uppgift de själva har som föräldrar.*

*Att fånga barn och unga i ett tidigt skede. Att skapa en meningsfull fritid mellan skolan och hemmet. Många barn faller mellan stolarna på grund av ekonomiska faktorer. Att tillsammans med utbildning, kultur och föreningslivet hitta synergieffekter för att skapa en meningsfull fritid. Vidare ser jag att det är viktigt att arbeta med lokala förebilder*

**KPMG AB**

Granskning av kommunens främjande och förebyggande arbete bland unga för att minska våld

2020-04-17

*inom föreningslivet i mer utsatta områden för att skapa ett förtroende och nyfikenhet hos barn och unga.*

*Ha mer kontakt med barnen i området. De bevitnar ALLT. Skjutningar, knarkhandel och misshandel är sådant som de kan se från sitt köksfönster. Glöm inte de barnen. Det sätter ärr i de. och det normaliserar kriminaliteten hos dem och deras föräldrar. Informera föräldrar om hur kvällar ser ut i området, tyvärr vet inte vissa föräldrar eller så förstår de inte informationen pga bristande språkkunskaper. Samarbeta med tolkar och skriv ihop information om läget och varför det är skadligt för barn att vistas ute sent och med äldre.*

*Starta med samarbete med polis och socialtjänst redan på lågstadiet. Bra med resurser till skolan för att kunna stötta upp de elever som inte klarar målen. Vänta inte tills de går på högstadiet. Bättre med subventionerade fritidsaktiviteter för barnen. Bättre integration av nyanlända. Se till att det byggs blandat hyresrätt, bostadsrätter och äganderätter för att blanda upptagningsområdet för skolan. Satsa ordentligt med pengar på området så att det går att stötta upp. Goda förebilder att visa eleverna.*

*Fler fritidsgårdar och ungdomsaktiviteter till lågt pris. tex idrott och kultur! Mer information och samarbete mellan skolor/fritidsgårdar och de olika instanserna i samhället.*

*Börja jobba förebyggande i ännu tidigare åldrar. En insats där man kan motivera de unga vuxna att ta sig ut på arbetsmarknaden, fixa praktikplatser, jobba på sitt CV, plugga körkortsteori och massa andra program som kan få en person att lyckas med sina delmål och det ska vara beläget i områden där man anser att det behövs.*

*Att polisen ska ha samma rutiner som skolan. Så fort ett barn är i kontakt med någon polis och tex blir visiterad, befinner sig på fel plats eller helt enkelt blir stoppad pga misstanke så ska vårdnadshavare kontaktas. Jag tror att om vårdnadshavare visste hur ofta deras barn hade med polisen att göra hade nog många vårdnadshavare agerat i tid.*

*Konferens för föräldrarna i olika språk så föräldrarna kan vara med.*

*Bättre och tydligare samverkan med alla aktörer runt barnen. Skolan själv kan inte göra insatser som räcker över hela dygnet/veckan, samarbete med socialtjänst och BUP behövs, kontakt med stödpersoner ute på fält osv.*



# Granskning av intern kontroll i lönehanteringsprocessen

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-02-21

Antal sidor 16



**Uppsala kommun**

Granskning av intern kontroll i lönehanteringsprocessen

2020-02-21

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
2.4	Läsanvisningar	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation och ansvar	5
3.2	Lönehanteringsprocessen	8
4	Slutsats och rekommendationer	14
4.1	Rekommendationer	14

## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring intern kontroll i lönehanteringsprocessen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har en tillfredsställande intern kontroll av lönehanteringen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Uppsala kommun i stort har en tillfredsställande intern kontroll av lönehanteringen. Av granskningen framgår att det finns arbetssätt för att säkerställa en tillfredsställande intern kontroll i lönehanteringsprocessen men att det inom ett antal områden saknas dokumenterade och fastställda riktlinjer och rutiner. Det finns en dokumenterad kommunövergripande lönehanteringsrutin på kommunens intranät som beskriver lönehanteringsprocessen. Vi kan konstatera att ansvarsfördelningen för den interna kontrollen av löneprocessen i praktiken är tydlig, utifrån vad som framkommit under intervjuer. Det saknas dock styrdokument som tydliggör och fastställer hur ansvarsfördelningen mellan Löneservice och cheferna i verksamheten ser ut. Inom verksamheterna finns arbetssätt och kontroller för att säkerställa att den tid som rapporteras i lönesystemet Heroma stämmer överens med faktisk arbetad tid. Det saknas dock rutiner som beskriver och fastställer dessa arbetssätt.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- Ansvarsfördelningen mellan Löneservice och cheferna i kommunen rörande lönehanteringsprocessen dokumenteras i ett styrdokument
- Säkerställa att samtliga chefer attesterar utanordningslistan i enlighet med rutin
- Säkerställa att chefer kontrollerar att de uppgifter som inrapporterats i Asta i samband med anställning överensstämmer med de uppgifter som registreras i Heroma.
- Löneservice tar fram en rutinmall för verksamheternas lönerutiner för tidrapportering (inklusive tillägg och avdrag). I rutinmallen bör inkluderas rutiner för hur kontroll av att inrapporterad tid stämmer överens med faktisk arbetad tid. Rutinmallen kan sedan verksamheterna anpassa till varje enhets/verksamhets egna lönerutiner.
- Kommunövergripande internkontrollmoment avseende lönehanteringsprocessen inkluderas i internkontrollplanen samt att resultaten av kontrollerna återrapporteras till nämnderna.
- Ta fram en rutin för hur lönesättning av närstående ska hanteras.



## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring intern kontroll i lönehanteringsprocessen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Lönehanteringsprocessen kan kort beskrivas att den börjar när en händelse uppstår, t.ex. en anställning, frånvaro etc. och avslutas när löneutbetalning skett. Processen är en kedja av händelser och kontroller där medarbetare, chefer och lönehandläggare registrerar och kontrollerar olika delar.

Revisorerna utesluter inte att det finns *risk* för att det förekommer brister i den interna kontrollen avseende rutiner och systemfunktioner i Uppsala kommun som skall säkerställa att rätt person får rätt lön och ersättning av rätt anledning i rätt tid. Det är därför *väsentligt* att klargöra på vilket sätt som ansvariga för de olika delarna av lönehanteringsprocessen säkerställer en väl fungerande och säker lönehantering.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende lönehanteringsprocessen behöver granskas.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att konstatera om kommunen har en tillfredsställande intern kontroll av lönehanteringen.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Om ansvaret är tydliggjort för den interna kontrollen av löneprocessens olika delar?
- Om det finns dokumenterade lönehanteringsrutiner som täcker hela lönehanteringsprocessen?
- Om det finns en intern kontroll för att säkerställa att rutinerna efterlevs?
- Hur sker lönehanteringsprocessen inom kommunen, från uppkomst av händelse, t.ex. anställning, till utbetalning av lön?
- Om ansvarsfördelningen är tydlig vem som ansvarar för de olika delarna av lönehanteringsprocessen?
- Om åtkomsten i system är säkerställd så att endast personer med behörighet har tillgång till systemen?
- Om det finns rutiner för att säkerställa att lön utbetalas endast till anställda vid kommunen och med rätt belopp (inkl. attest av löneutbetalningar)?
- Om rutiner finns som säkerställer att uppgifter för registrering/ändring i personaladministrativa systemet (personuppgifter, lön, tidredovisning,

frånvarorapportering m m) baseras på ett underlag som godkänts av behörig tjänsteperson?

- Vilka riskbedömningar som genomförs avseende lönehanteringsprocessen?

Granskningen avgränsas till att omfatta hur löneprocessen ser ut innevarande år, d v s 2019.

Under granskningens gång har det tillkommit en frågeställning rörande hur lönesättning av närstående hanteras i Uppsala kommun.

Granskningen avser kommunstyrelsen och övriga nämnder. Det är dock kommunstyrelsen som har det övergripande arbetsgivaransvaret.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policyer

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner.

Samtliga förvaltningschefer, lönechef, förhandlingschef samt HR direktör har getts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

## 2.4 Läsanvisningar

Ett urval av chefer från verksamheter under respektive förvaltning har intervjuats i samband med granskningen. Chefer från följande förvaltningar har intervjuats:

- Arbetsmarknadsförvaltningen
- Brandförsvaret
- Kulturförvaltningen
- Miljöförvaltningen
- Omsorgsförvaltningen
- Socialförvaltningen
- Stadsbyggnadsförvaltningen
- Utbildningsförvaltningen
- Äldreförvaltningen
- Överförmyndarförvaltningen

Då Uppsala kommun är en stor organisation med många verksamheter är det inte möjligt att genomföra intervjuer med chefer från samtliga verksamheter. Det är därför

möjligt att det finns andra arbetssätt kopplade till lönehantering i Uppsala kommun än de som finns beskrivna i den här granskningen.

Vi anser dock att de intervjuer som genomförts med chefer i verksamheterna tillsammans med intervjuer och material från Löneservice ger oss en tydlig bild av lönehanteringen i kommunen.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen är, enligt Uppsala kommuns arbetsgivarstadga, kommunens anställningsmyndighet vid samtliga förvaltningar och ska ha hand om samtliga frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Av stadgan framgår att samråd ska ske med nämndens presidium innan kommunstyrelsen fattar beslut i frågor som särskilt angår nämnd. Vidare framgår att nämnderna, inom sina förvaltningsområden, ska utöva kommunens befogenheter och fullgöra dess skyldigheter i enlighet med arbetsmiljölagen, av Arbetsmiljöverket utfärdade författningar samt kommunens policy för arbetsmiljö. Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att beslut om tillsvidareanställningar och visstidsanställningar är delegerat från kommunstyrelsen till chef för respektive förvaltning. I Uppsala kommun finns en vikarieförmedling som ett antal verksamheter är anslutna till: avdelning måltidsservice, bibliotek Uppsala, kommunal förskola och grundskola. Vikarier inom dessa verksamheter anställs hos vikarieförmedlingen.

Enheten Löneservice leds av en lönechef och är organiserad som en enhet under HR-staben på kommunledningskontoret. Enheten består av en enhetschef, en teamledare, en utvecklingsledare, 29 lönekonsulter och två pensionshandläggare. På Löneservice finns en särskild grupp som hanterar pension och en särskild grupp som arbetar med utbildningar i systemet. Övriga handläggare är fördelade i fyra grupper eller "rör": (i) chefsstöd, (ii) rapportering, (iii) korrigering och (iv) utfärda intyg. De ärenden som Löneservice tar emot via telefon eller mail skickas vidare till aktuell grupp/rör för hantering. Grupperna är inte fasta utan handläggarna roterar mellan grupperna varje vecka. För varje grupp/rör utses veckovis en samordnare. Lönehandläggarna har dagliga morgonmöten där arbetsbelastningen för respektive grupp/rör ses över och om det finns behov görs omfördelningar av personal mellan grupperna/rören. Syftet är att få en så jämn arbetsbelastning som möjligt.

Uppsala kommun använder systemet "Heroma" som lönesystem. En upphandling av nytt lönesystem har genomförts vilket inneburit att kommunen kommer att byta leverantör av lönesystem. Det nya lönesystemet kommer att implementeras inom 1-2 år.

Cheferna i verksamheterna ansvarar för att underlag till lön och andra uppgifter kopplade till lön (t.ex. semester, frånvaro osv) rapporteras in korrekt i systemet. Det varierar mellan verksamheterna vilket stöd cheferna har i den egna verksamheten rörande lönehanteringen, en del chefer sköter det själva medan andra har hjälp av administratörer, chefsassistenter och/eller samordnare i verksamheten. Assistenterna, administratörer och samordnare kan t.ex. registrera frånvaro samt kontrollera och

2020-02-21

intyga att uppgifter i Heroma stämmer. Oavsett om cheferna har stöd i registrering och kontroller i Heroma eller inte så ansvarar de för att uppgifterna är korrekta och attesterar det som registreras i systemet.

Löneservice uppdrag är att (i) arbeta för att effektivisera lönearbetet, säkerställa kvalitén och hålla nere kostnaden för löneberäkning och ge service utifrån delegationsordningen, (ii) ge stöd till chefer och assistenter i Heroma samt (iii) ge stöd till medarbetare i självservice.

I Löneservice uppdrag ingår också att ge den utbildning som är nödvändig för att få behörighet i systemet. Utöver utbildningar och löpande support finns även möjlighet för personer i verksamheter att boka in sig på supportstuga hos Löneservice. Supportstugan innebär att personal som arbetar med löner kommer till Löneservice och arbetar med sitt ordinarie arbete men med lönehandläggare tillgängliga för support.

Utöver personalen på Löneservice finns även systemförvaltare på IT-avdelningen som arbetar i lönehanteringsprocessen. Systemförvaltarna ansvarar bland annat för behörigheter till Heroma samt överföring av lönefilen till bank.

Av de intervjuer som har genomförts med chefer i verksamheterna i denna granskning framgår att ansvarsfördelningen mellan Löneservice och chefer upplevs som tydlig. Cheferna uppger att de har ansvar för att rätt uppgifter registreras i systemet och att attest sker i rätt tid medan Löneservice ansvarar för att stötta cheferna i detta och korrigera fel som upptäcks av cheferna.

En kundundersökning genomfördes 2019 som visade på goda resultat för Löneservice verksamhet. Inom samtliga frågeområden fick Löneservice ett snittresultat på 4,37–4,63 där 5 är högsta möjliga betyg. Av kundundersökningen samt utifrån vad som har framkommit under intervjuer med chefer i verksamheterna i denna granskning upplevs Löneservice tillgänglighet och service som bra.

Frågeområde	snitt
Tillgänglighet	4,37
Bemötande	4,63
Återkoppling	4,39
Motsvara förväntningar	4,37
Helhet	4,47

### 3.1.1 Behörighet till lönesystem

Samtliga medarbetare som själva registrerar ändringar i Heroma, såsom sjukfrånvaro, övertid och semester, har tillgång till självservicesystemet i Heroma. Till Heromas clientsystem kan chefer, assistent till chef samt andra roller såsom ekonom, granskare och HR-personal ges behörighet. Vad respektive roll kan se och göra i systemet bestäms av vilken behörighetsnivå dessa får. IT-avdelningen som hanterar behörigheterna har en lista över vilka behörigheter till olika roller som kan ges i systemet. Ansökan om behörighet ska alltid attesteras av överordnad chef.

2020-02-21

Behörigheter beställs genom systemet Iris som hanteras av systemförvaltarna på IT-avdelningen. Vid avslut eller ändrade behörigheter på grund av ny anställning i kommunen ska chef avbeställa behörigheten. Om behörighet inte avbeställs så kommer den att avslutas per automatik 7 dagar efter att anställningen avslutats. Om det är oklart om en person ska behålla sina gamla behörigheter vid ändrad anställning kontrollerar systemförvaltarna detta med dennes chef. Det går inte att registrera flera chefer på samma ansvar/behörighet i systemet vilket gör att gamla behörigheter alltid måste avslutas innan ny chef kan ges behörighet.

Alla som ska få behörighet i lönesystemets clientsystem ska gå en utbildning hos Löneservice. Utbildningen tar 6 timmar och kan bokas via kursbokningssystem på Insidan. Löneservice kontrollerar hur stort behov det finns av utbildning och planerar in extra utbildningstillfällen i de fall kurser blir fullbokade. För personer som redan har erfarenhet av att arbeta i Heroma finns möjlighet att gå en kortare utbildning. Systemförvaltarna och överordnad chef meddelas när utbildningen är gjord, överordnad chef kan då beställa behörighet.

Av intervjuerna med verksamhetschefer framgår att det finns skilda bilder av om utbildningen i Heroma är tillräcklig. Flera lyfter att detta framför allt beror på att systemet inte är användarvänligt och svårt att lära sig om man inte har arbetat i det tidigare. Det lyfts dock även att det finns goda möjligheter att få support från Löneservice, kollegor och vägledning genom lathundar som finns tillgängliga på Insidan.

### **Bedömning**

Den politiska ansvarsfördelningen tydliggörs i kommunens arbetsgivarstadga. Vi ser positivt på att det av arbetsgivarstadgan framgår att beslut ska ske i samråd med nämnd i frågor som särskilt berör nämnd. Vi anser dock att det finns en otydlighet i vilket ansvar nämnderna har i förhållande till kommunstyrelsen när det gäller intern kontroll av lönehanteringsprocessen då delegationen sker från kommunstyrelsen till förvaltningsorganisationen men det är nämnderna som har det ekonomiska ansvaret. Enligt vår bedömning innebär det att nämnden får ta de ekonomiska konsekvenser som kan uppstå t.ex. vid bristande intern kontroll i lönehanteringsprocessen.

Vår bedömning är att det finns en delvis tydlig ansvarsfördelning i förvaltningsorganisationen rörande lönehanteringsprocessen. Vi har i den här granskningen inte tagit del av några styrdokument som tydliggör vilket ansvar som Löneservice respektive chefer och andra roller i verksamheterna har i löneprocessen. Av intervjuer framgår dock att ansvarsfördelningen är tydlig i praktiken. Vår bedömning är att ansvarsfördelningen mellan Löneservice och cheferna bör finnas tydligt dokumenterad i ett styrdokument.

Vår bedömning är att det finns bra rutiner för att ge och avsluta behörigheter i systemet.

## 3.2 Lönehanteringsprocessen

Rutiner för lönehantering finns tillgängliga på kommunens intranät Insidan. I rutinen beskrivs löncykeln som består av 3 perioder, (i) före lön, (ii) mellanperioden samt (iii) lön klar.



Under period 1, före lön, sker det löpande arbetet kring medarbetares löner, schema, frånvaro och arbetsförändringar (t. ex ändrad arbetstid). Den första lönekörningen sker omkring den 15:e varje månad. Innan den första lönekörningen ska chef (i) kontrollera och åtgärda inkomna bevakningar (se 3.2.6), (ii) kontrollera att alla ärenden gällande frånvaro och arbetsförändringar som ska utbetalas med nästkommande lön är registrerade och attesterade, (iii) kontrollera och attestera timmar för timavlönade samt (iv) skicka eventuella pappersunderlag till Löneservice (senast den 10:e varje månad).

Under period 2, mellanperioden, kan chefer och medarbetare se preliminära löner. Chefer ska under mellanperioden, som varar 3 arbetsdagar, (i) kontrollera löneberäkningsresultatet och eventuella signaler rörande medarbetare samt (ii) ta fram och kontrollera utanordningslistan för sitt/sina ansvar. Förändringar eller attesteringar som görs under mellanperioden kommer med på nästa månads löneutbetalning. Vid större avvikelser kan Löneservice meddelas att lönen behöver köras om. Det finns enligt uppgift inte några fastställda kriterier för vad som anses vara "större avvikelser" utan en bedömning görs från fall till fall.

Under period 3, lön klar, kommer förändringar som görs i Heroma att regleras med nästa månads löneutbetalning. Chefer kan inte själva göra rättningar i systemet när lönen är körd utan får då uppdra åt Löneservice att genomföra rättning. Löneservice kan korrigera felaktiga utbetalda löner eller göra en extra utbetalning om större felaktigheter i utbetalningen drabbat medarbetaren. I dessa fall debiteras den enheten där medarbetaren är anställd en avgift på 500 kr. Chef ska under den här perioden kontrollera och attestera utanordningslistan. Attesteringen sker i två steg, först

2020-02-21

attesterar attestansvarig chef och efter det attesterar även dennes överordnade chef. Utanordningslistan skickas till chefs startsida i Heroma. Genom att attestera listan bekräftar chefen att denne tagit del av och känner till de kostnader som belastar dennes ansvar. Av intervjuer framgår att även handläggare på Löneservice gör en översiktlig kontroll av utanordningslistan för att kontrollera om det finns stora avvikelser mot hur det brukar se ut. Om det upptäcks avvikelser kontaktas ansvarig chef för att kontrollera vad avvikelsen gäller.

Av intervjuer framgår att majoriteten av cheferna genomför kontroller och rättningar i enlighet med rutin men att ca 25 %<sup>1</sup> av cheferna inte attesterar utanordningslistan. Löneservice får månadsvis en fil från systemförvaltarna med en lista över vilka chefer som inte attesterat. Listan skickas till chef och HR-chef inom den förvaltning som det gäller.

Av intervjuer med chefer framgår att de instruktioner som finns på Insidan rörande lönehanteringen i Heroma är tillräckliga och att det finns goda möjligheter att få support från Löneservice om nödvändigt.

### 3.2.1 Anställning samt ändring av anställning

Vid nyanställning eller ändring av anställning registreras underlag för anställning i systemet Asta som finns tillgängligt på Insidan. I Asta skapas ett ärende av chef eller den som chef delegerat detta till där underlag rörande anställningen registreras i ett formulär. För att underlätta att registreringen blir korrekt har särskilda formulär tagits fram för respektive anställningsform. Ifyllt formulär attesteras av chef innan det skickas till Löneservice inkorg. På Löneservice registreras uppgifter från Asta manuellt i Heroma av lönekonsulterna. Cheferna ansvarar för att kontrollera att de uppgifter som registrerats i Heroma är korrekta. Systemet ska enligt uppgift underlätta för chefer då de kan delegera till medarbetare att fylla i underlag samt för Löneservice då de underlag som kommer in oftare är korrekta och inte behöver kompletteras.

Av intervjuer med chefer i verksamheter framgår att de flesta kontrollerar att de uppgifter som skickats i Asta stämmer med vad som registrerats i Heroma. Det finns dock ingen särskild rutin för att detta ska kontrolleras. Cheferna skriver även ut anställningsbevis från Heroma till den anställde som har möjlighet att kontrollera att uppgifterna stämmer. Vid intervjuer har flera chefer framfört att uppgifterna oftast stämmer. Det har även lyft vid intervjuer att det är smidigt att alla uppgifter hanteras digitalt men att det kan upplevas som märkligt att den anställde inte själv skriver under sitt anställningsavtal.

Vid avslut av anställning säger den anställde upp sig genom att registrera detta i systemet Asta. Uppsägningen attesteras av chef och skickas sedan till lönekontoret där anställningen avslutas i systemet. Alla behörigheter till system avslutas automatiskt 7 dagar efter att anställningen avslutats. Avslut kan även göras via pappersblankett som, efter att chef skrivit under den, skickas med internpost till Löneservice.

---

<sup>1</sup> 25 % är den andel som uppgavs i samband med intervju.

### 3.2.2 Tidrapportering, frånvaro, timmar för timanställda, övertid m.m.

Alla anställda medarbetare med månadslön har ett schema inlagt i Heroma. Ändringar av schemat på grund av frånvaro (t.ex. sjukfrånvaro, semester, vård av sjukt barn etc.) eller förändrad arbetstid som innebär tillägg t.e.x övertid, fyllnadstid, förskjuten arbetstid m.m. rapporteras direkt i Heroma. Ändringar på grund av frånvaro eller tillägg kan registreras av medarbetaren själv i Heroma självservice. Av intervjuer med chefer framgår att medarbetare sköter detta på egen hand eller, i de fall de inte klarar av att göra det själva t.ex. på grund av låg datavana, registreras ändringar av chef, chefsassistent, administratör eller samordnare. Vem som registrerar ändringen i systemet när medarbetare inte gör det själva beror på hur man har organiserat sig i respektive verksamhet.

Frånvaro och tillägg ska alltid attesteras av chef. Vid intervjuer med chefer i verksamheten har det beskrivits hur de arbetar för att säkerställa att rapportering sker korrekt i systemet. Vi kan konstatera att detta varierar något mellan verksamheterna men att det i samtliga verksamheter där vi intervjuat chefer och assistenter till chefer finns system för att stämma av att tiden i Heroma stämmer överens med verklig arbetad tid. Det saknas dock nedskrivna rutiner för hur frånvaro ska kontrolleras mot den tid som rapporteras i Heroma. Vid våra intervjuer framkommer också att det förekommit att frånvaro ej registrerats av den anställde och att ansvarig chef inte uppmärksammat det vilket inneburit att lön felaktigt har betalats ut.

Inom verksamheter där chefer har ett stort personalansvar finns ofta personer inom verksamheten som har ansvar för samordning som noterar frånvaro i schemapärm eller Outlook-kalender. Inom vissa verksamheter, t.ex. inom äldreförvaltningen, är det samordnaren som själv registrerar frånvaron i Heroma. Samordnarna stämmer av att det som registrerats i Heroma stämmer överens med den frånvaro som anmäls och intygar att detta stämmer. Chef attesterar därefter i Heroma. Av de chefer vi intervjuat som har ansvar för ett mindre antal medarbetare rapporteras frånvaro ofta direkt till chef som noterar detta i t.ex. Outlook. Chefen kontrollerar sedan att anmäld frånvaro stämmer med vad som registrerats i Heroma.

Planerad övertid ska generellt godkännas av chef innan det registreras i Heroma. Inom verksamheter där det förekommer övertid som inte kan planeras i förväg registreras detta i Heroma där det även skrivs en not om vad övertiden gäller. Oplanerad övertid kan t.ex. förekomma inom brandskyddet där medarbetare kan arbeta övertid på grund av larm. Det ska då noteras i Heroma vilket larm som övertiden gäller. All övertid attesteras i systemet av chef.

Hur timanställda rapporterar in sin tid varierar mellan verksamheter. Timanställd kan registrera sin tid själv i Heroma inom ett antal verksamheter, t.ex. verksamheter under omsorgsförvaltningen. I andra verksamheter, t.ex. inom verksamheter under äldreförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen, är det samordnare eller chefsassistenter som registrerar tiden i Heroma utifrån manuella tidrapporter som timanställda lämnar in. Inom flera verksamheter inom t.ex. socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och äldreförvaltningen jämförs vikariernas tidrapportering med den planerade arbetstid som har noterats i schema-/vikariepärm.



### 3.2.3 Överföring till bank

När lönekörningen är klar skickas lönefilen till banken av systemförvaltarna på IT-avdelningen. Det finns fyra systemförvaltare som har behörighet att läsa in filen till bank via bankdosa. Överföringen ska alltid signeras av två systemförvaltare.

Av intervjuer framgår att systemförvaltarna gör en översiktlig kontroll av att summan är "rimlig" innan lönefilen skickas till bank.

#### **Bedömning**

Vi bedömer att det finns en tydlig lönehanteringsrutin som beskrivs på kommunens intranät. Chefernas ansvar för att kontrollera och attestera löner är tydligt genom lönehanteringsrutinerna på Insidan samt genom Heromas behörighets- och attestsystem.

Vår bedömning är att rutinen för attest av utanordningslistan är bra då den innebär ytterligare en kontroll av att rätt lön betalats ut. Det är dock otillfredsställande att inte samtliga chefer följer dessa rutiner. Vi rekommenderar att det säkerställs att cheferna följer rutinen för attestering av utanordningslistan.

Vi kan konstatera att systemet för att registrera nyanställningar och ändringar av anställning i ett digitalt system (Asta) upplevs förenkla processen och leder enligt uppgift till mindre behov av kompletteringar. Vi ser positivt på detta då det underlättar arbetet både för chefer i verksamheterna och för handläggarna som tar emot underlaget. Vi noterar dock att systemet inte är digitaliserat fullt ut utan endast i momenten riktade till chefer. Det krävs fortfarande att handläggare manuellt överför uppgifter från Asta till Heroma.

Då det krävs manuell överföring av uppgifter mellan system vid nyanställning/ändrad anställning är det av vikt att det säkerställs att de uppgifter som registrerats i Heroma överensstämmer med de uppgifter som lämnats i Asta. Vi rekommenderar att cheferna i verksamheterna har som rutin att kontrollera att uppgifterna i Heroma stämmer vid nyanställning/ändrad anställning. Kontrollen kan gärna ske i samband med att anställningen registrerats i Heroma men som senast i samband med att chefen kontrollerar utanordningslistan.

Vi ser positivt på att de verksamhetschefer som vi intervjuat i samband med granskningen har arbetssätt för att kontrollera att den tid som registrerats i Heroma överensstämmer med faktiskt arbetad tid. Vi har dock noterat att det saknas nedskrivna rutiner för hur detta ska hanteras. Vi rekommenderar att Löneservice tar fram mallar för rutiner kopplade till lönehanteringsprocessen. Dessa mallar kan verksamheterna sedan fylla på utifrån de arbetssätt som man har. Vi rekommenderar vidare att det av dessa rutiner bör framgå hur det ska kontrolleras att inrapporterad tid i Heroma stämmer överens med faktisk arbetad tid.

## 3.3 Intern kontroll av lönehanteringsprocessen

Chefer har möjlighet att ställa in bevakningar i lönesystemet gällande sina medarbetare. Bevakningarna skickas till chefs e-post i syfte att uppmärksamma om det

är någonting som behöver åtgärdas i systemet. Samtliga anställda med chefsbehörighet har ett antal förinställda bevakningar för sina medarbetare.

Förinställda bevakningar:

- Flera sjukdomstillfällen: ge signal om det finns 6 sjukdomstillfällen under de senaste 12 månaderna för föregående månad.
- Schema saknas: ge signal om schema saknas innevarande månad.
- Anställning upphör: ge signal om anställning upphör i intervallet nästa månad.
- Fast fördelning upphör<sup>2</sup>: ge signal om fast fördelning upphör i intervallet nästa månad.
- Fast tillägg/avdrag upphör: ge signal om fast tillägg/avdrag upphör i intervallet nästa månad.
- Längre tids frånvaro upphör: ge signal om det finns en längre tids frånvaro (inkl. partiell) som upphör i intervallet nästa månad.
- Lönetillägg i anställningsgrad upphör: ge signal om anställning upphör i intervallet nästa månad.
- Sjuk mer än 4 veckor eller 90 dagar: ge signal om det finns sjukfrånvaro som är mer än 4 veckor/90 dagar i intervallet föregående månad.
- Sparad tid (semesterservice): ge signal om sparad tid mer än 40,00 i intervallet.
- Uttagen tid (semesterservice): ge signal om uttagen tid är mindre än 20,00 i intervallet.
- Vikarie upphör: ge signal om vikariat upphör i intervallet nästa månad.

Utöver de förinställda bevakningarna kan chefer även lägga till ytterligare frivilliga bevakningar. Assisterer har inte förinställda bevakningar, om bevakningar ska tas emot av en assistent behöver dessa ställas in manuellt.

Kommunstyrelsen har i sin internkontrollplan för 2019 inkluderat ett kontrollområde med två kontrollmoment rörande lönehanteringsprocessen:

Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment
<b>Verksamhetskontroll</b>	Minskat förtroende som arbetsgivare för medarbetare till följd av felaktiga löneutbetalningar	Säkerställa att förvaltningar har kompetens och stöd för att löneprocessen ska fungera korrekt.
		Kontroll av att chefer inom kommunstyrelsens förvaltningar har kompetens och följer rutiner för löneprocessen så att utbetalning av rätt lön säkerställs

<sup>2</sup> Fördelning av lönekostnader mellan olika konton om medarbetaren har en anställning som är fördelad mellan olika arbetsplatser inom kommunen.

Även arbetsmarknadsnämnden har inkluderat ett kontrollområde rörande lönehantering i internkontrollplanen för 2019:

Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment
<b>Kontroll av system och rutiner</b>	Risk att förvaltningen inte har rutiner och kompetens för att stödja chefens ansvar i löneprocessen	Säkerställa att förvaltningen har rutiner och kompetens för att stödja chefens ansvar i löneprocessen, från rätt indata till korrekt utbetalad lön, fungerar korrekt.

Inom ramen för internkontrollen har Löneservice två kontrollområden:

- **Kontroll av rutiner för att kvalitetssäkra verksamhetsdata.** Kontroll genomförs av underlag för anställning i Asta och syftar till att säkerställa inmatning av korrekta uppgifter i Heroma. Kontrollen genomförs 2 gånger per år (i februari och augusti) genom att 50 underlag slumpmässigt väljs ut från Asta för att kontrollera att de är korrekt registrerade i Heroma. Resultatet rapporteras i Hypergene av enhetschef.
- **Intern kontroll av kompetens i förvaltningarna gällande Heroma.** Kontrollen ska säkerställa att förvaltningarna har kompetens och stöd för att löneprocessen ska fungera korrekt. Syftet är att identifiera verksamheter som har mycket skulder/korrigeringar/felaktigheter eller uppmärksammade problem för att se om Löneservice via olika stödinsatser kan ge stöd för att få mer korrekta löner. Löneservice gör en helhetsbedömning av de verksamheter som identifierats ha behov av stöd och kontaktar sedan ansvarig chef och HR partner för att diskutera vilket stöd som kan erbjudas. Uppföljning sker 4 gånger per år (efter varje kvartal).

### **Bedömning**

Enligt vår bedömning finns det goda rutiner för att säkerställa att kontroller genomförs av chefer i Heroma genom de bevakningar som finns i systemet.

Vi noterar att endast en nämnd, utöver kommunstyrelsen, har inkluderat lönehantering i sin internkontrollplan. Som redan tagits upp i rapporten är kommunstyrelsen kommunens anställningsmyndighet men det är nämnderna som har att hantera de ekonomiska konsekvenserna vid fel i lönehanteringsprocessen. Vår bedömning är därför att det bör inkluderas kommunövergripande kontrollmoment rörande lönehanteringsprocessen och att nämnderna bör informeras om resultaten av kontrollerna i sina respektive verksamheter.

Vidare rekommenderar vi att det i internkontrollplanen inkluderas kontroller av att de uppgifter som överförs från Asta till Heroma är korrekta.

## **3.4 Lönesättning av närstående**

Uppsala kommun har inga styrdokument som berör hur chefer ska hantera lönesättning av närstående. Av intervjuer framgår att chefer ofta överlåter åt en överordnad chef att sätta närståendes löner om situationen skulle uppstå. Det finns

dock inga rutiner eller bestämmelser om att det är så lönesättning av närstående ska hanteras.

Vid intervjuer lyfts att det är svårt att veta eller kontrollera vilka chefer som har närstående som anställda men att det skulle upptäckas i samband med den årliga löneöversynen om någon har fått oskäligt hög lön.

### **Bedömning**

Vår bedömning är att det bör finnas beskrivet i en rutin hur lönesättning av närstående ska hanteras.

## **4 Slutsats och rekommendationer**

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Uppsala kommun delvis har en tillfredsställande intern kontroll av lönehanteringsprocessen.

Av granskningen framgår att det finns arbetssätt för att säkerställa en tillfredsställande intern kontroll i lönehanteringsprocessen men att det inom ett antal områden saknas dokumenterade och fastställda riktlinjer och rutiner.

Det finns en dokumenterad kommunövergripande lönehanteringsrutin på kommunens intranät som beskriver lönehanteringsprocessen. Vi kan konstatera att den ansvarsfördelningen för den interna kontrollen av löneprocessen i praktiken är tydlig, utifrån vad som framkommit under intervjuer. Det saknas dock styrdokument som tydliggör och fastställer hur ansvarsfördelningen mellan Löneservice och cheferna i verksamheten ser ut.

Inom verksamheterna finns arbetssätt för att säkerställa att den tid som rapporteras i Heroma stämmer överens med faktisk arbetad tid. Det saknas dock rutiner som beskriver och fastställer dessa arbetssätt.

### **4.1 Rekommendationer**

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- Ansvarsfördelningen mellan Löneservice och cheferna i kommunen rörande lönehanteringsprocessen dokumenteras i ett styrdokument
- Säkerställa att samtliga chefer attesterar utanordningslistan i enlighet med rutin
- Säkerställa att chefer kontrollerar att de uppgifter som inrapporterats i Asta i samband med anställning överensstämmer med de uppgifter som registreras i Heroma
- Löneservice tar fram en rutinmall för verksamheternas lönerutiner för tidrapportering (inklusive tillägg och avdrag). I rutinmallen bör inkluderas rutiner för hur kontroll av att inrapporterad tid stämmer överens med faktisk arbetad tid. Rutinmallen kan sedan verksamheterna anpassa till varje enhets/verksamhets egna lönerutiner.



**Uppsala kommun**

Granskning av intern kontroll i lönehanteringsprocessen

2020-02-21

- Kommunövergripande internkontrollmoment avseende lönehanteringsprocessen inkluderas i internkontrollplanen samt att resultaten av kontrollerna återrapporteras till nämnderna.
- Ta fram en rutin för hur lönesättning av närstående ska hanteras.



**Uppsala kommun**

Granskning av intern kontroll i lönehanteringsprocessen

2020-02-21

Datum som ovan

KPMG AB

Karin Helin Lindkvist  
*Certifierad kommunal  
yrkesrevisor*

Lovisa Jansson  
*Kommunal revisor*

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal  
yrkesrevisor*

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.



# Granskning av kommunens informationssäkerhet

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2020-02-21

Antal sidor 24

Antal bilagor 1



Uppsala kommun  
Granskning av kommunens informationssäkerhet

2020-02-21

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	MSB:s metodstöd för systematiskt informationssäkerhetsarbete	4
3.2	Styrdokument	5
3.3	Organisation	7
3.4	Informationssäkerhetsarbete	15
4	Slutsats och rekommendationer	20
4.1	Rekommendationer	21
A	Styrdokument, riktlinjer och policyer	22



## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring informationssäkerhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Granskningens syfte har varit att konstatera om kommunen har ett ändamålsenligt och systematiskt arbetssätt med sin informationssäkerhet.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställt ett ändamålsenligt och systematiskt arbete med sin informationssäkerhet. Baserat på styrdokument och intervjuades beskrivning av pågående utvecklingsarbete bedömer vi att Uppsala kommun har en hög ambitionsnivå när det kommer till informationssäkerhetsarbetet. Vi bedömer det som positivt att flera åtgärder har och är planerade att genomföras för att förbättra kommunens organisation för informationssäkerhet. Vår bedömning är dock att organisationen inte implementerats fullt ut och ännu inte klarar att leva upp till den höga ambitionsnivån. Framförallt är verksamheten inte tillräckligt förankrad i arbetet vilket medför att IT-staben har tagit en stor roll.

Det har nyligen införts en funktion för informationssäkerhet där flera områden i Uppsala kommuns organisation är representerade. Det är chefen för IT-staben, CIO<sup>1</sup>, som leder det strategiska arbetet avseende informationssäkerhet. Vi bedömer det som en risk då ansvarig för det strategiska informationssäkerhetsarbetet samtidigt ska vara kravställare gentemot IT. Det arbetet riskerar att försvåras om arbetet leds från samma organisation.

Det har även påbörjats ett arbete med att säkerhetsklassa informationen i kommunens olika system för att bättre kunna anpassa resurser utifrån informationssäkerhetsrisker. En del åtgärdsplaner utifrån klassningen har upprättats. Det är dock ett nyligen påbörjat arbete och har inte genomförts fullt ut.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att funktionen för informationssäkerhet utvärderas och att dess syfte och funktion tydliggörs.
- Säkerställa att roller och ansvar mellan IT och verksamhet tydliggörs.
- Säkerställa att tillräcklig utbildning ges för att medvetandegöra informationssäkerhetsansvaret för alla inom Uppsala kommun.
- Säkerställa att arbetet med informationssäkerhetsklassning implementeras fullt ut i kommunen.

---

<sup>1</sup> Chief Information Officer

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring informations- och IT-säkerhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Informationssäkerhet ( där IT-säkerhet ingår som en del) är ett begrepp som används om informationssäkerhet för information som hanteras i kommunens IT-system. Allt mer information hanteras idag med olika tekniska lösningar och aldrig förr har kommunerna hanterat sådana mängder information som görs idag. Verksamheternas ökade beroende av informationsteknik (IT) innebär ökade risker i form av dataintrång, bedrägerier och spridning av skadlig kod.

Många verksamheter inom kommunen är idag helt beroende av väl fungerande IT. För flera verksamheter handlar ett väl fungerande IT-stöd såväl om säkerhet som möjlighet till en fungerande verksamhet utan driftstörningar. Ett kritiskt område är ofta äldreomsorg där driftstörningar i journalsystem och schemaprogram kan få stora direkta konsekvenser för brukarna. Ett annat område är kommunens elevregister där stora mängder personlig information om eleverna i kommunens skolor finns samlad.

Informationssäkerhet innebär att skydda information utifrån dess krav på konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet i alla kommunens system. För att kunna hantera detta på ett ändamålsenligt sätt krävs att kommunen har ett systematiskt informationssäkerhetsarbete där flera funktioner i kommunen är involverade och rätt organiserade för uppdraget. Informationssäkerhet är inte en IT-fråga utan en fråga om att säkra och trygga driften av kommunens kärnverksamheter.

Revisorerna bedömer risken att det systematiska informationssäkerhetsarbetet inte är ändamålsenligt och att det finns risk för brister i kommunens organisering och arbetssätt inom området.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende informationssäkerheten behöver granskas.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att konstatera om kommunen har ett ändamålsenligt och systematiskt arbetssätt med sin informationssäkerhet.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns en ändamålsenlig organisation för att arbeta med informationssäkerhetsfrågorna i kommunen?
- Finns ett systematiskt och ändamålsenligt arbetssätt för att uppnå god informationssäkerhet dokumenterat och förankrat i kommunens verksamheter?
- Är roller och ansvar för informationssäkerheten tydliggjord och uppfattad mellan verksamhet och IT-organisation?
- Arbetar kommunens verksamheter systematiskt med att identifiera och analysera risker för informationssäkerheten?

- Görs systematiska uppföljningar av genomförda åtgärder för att kontinuerligt förbättra informationssäkerheten?

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsens ansvar för IT.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut
- MSBs metodstöd avseende Ledningssystem för informationssäkerhet
- NIS-direktivet i tillämpliga delar avseende kartläggning och analys av risker

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med berörda tjänstepersoner däribland CIO, enhetschef för IT-strategi, enhetschef för IT-infrastruktur, informationssäkerhetsstrateg, säkerhetschef, stadsjurist, objektledare för utvalda objekt samt ansvarig för pm3-modellen<sup>2</sup>.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 MSB:s metodstöd för systematiskt informationssäkerhetsarbete

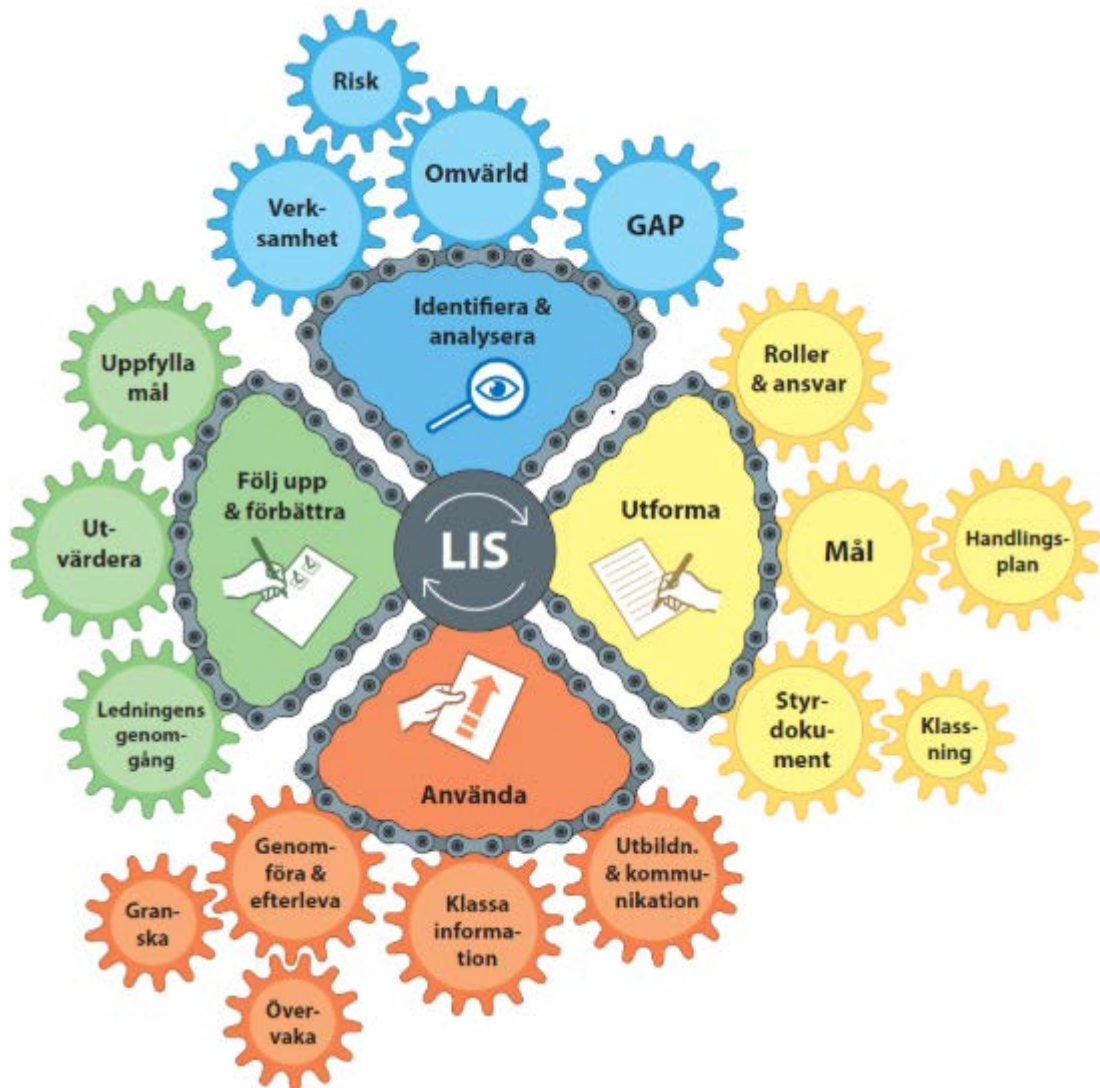
MSB<sup>3</sup> har tagit fram ett metodstöd till organisationer avseende informationssäkerhetsarbetet. Metodstödet är baserat på den internationella standardserien för informationssäkerhet, ISO/ IEC 27000 och ämnar till att förtydliga hur informationssäkerhetsarbetet kan utformas.

Metodstödet består av fyra olika metodsteg för informationssäkerhetsarbetet vilka illustreras i nedanstående figur.

---

<sup>2</sup> Organisationsmodell för systemförvaltning

<sup>3</sup> Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap



Metodstödet och de fyra metodstegen med underliggande metoddelar.

## 3.2 Styrdokument

I Uppsala kommun finns en omfattande mängd styrdokument som berör informationssäkerhetsområdet. Det framgår av intervjuer att flera av de intervjuade upplever mängden styrdokument vara omfattande och problematiska för verksamheten att hantera. För en redovisning av samtliga styrdokument se *Bilaga A*.

På Uppsala kommuns intranät *Insidan* framgår att det finns två policyer inom kommunen som på ett övergripande plan styr arbetet med informationssäkerhet.

2020-02-21

- *Policy för IT-utveckling och digitalisering*
- *Policy för trygghet och säkerhet*

Utifrån ovan nämnda policyer har följande planer för kommunens arbete på området tagits fram:

- *Strategisk plan för IT-utveckling och digitalisering*
- *Handlingsplan för trygghet och säkerhet*

Nedan följer en kort beskrivning av ovan nämnda policyer och handlingsplaner:

### 3.2.1 Policy för IT-utveckling och digitalisering

I policyn anges den övergripande politiska inriktningen för IT-utveckling och digitalisering. Där beskrivs kommunens vision, strategiska styrprinciper, vilken nytta arbetet ska ge Uppsala kommuns invånare och företag samt hur det stärker demokrati och öppenhet, hur det skapas tydliga och transparanta strukturer för IT-utveckling samt ansvar och uppföljning.

### 3.2.2 Policy för trygghet och säkerhet<sup>4</sup>

Policyn syftar till att beskriva kommunens förhållningssätt till begreppen trygghet och säkerhet. Den tydliggör principerna för ordning och planering av Uppsala kommuns trygghets- och säkerhetsarbetet före, under och efter oönskade händelser samt hur kommunen ska bidra till trygghet och säkerhet i det offentliga rummet och i de kommunala verksamheterna.

Policyn beskriver även Uppsala kommuns långsiktiga och systematiska trygghets- och säkerhetsarbete som främjar ett fortsatt hållbart växande Uppsala.

- Uppsala kommun ska vara en trygg och säker kommun för alla som bor, besöker och verkar här samt för kommunens verksamheter, egendom och ekonomi.
- Allas rätt att röra sig fritt i det offentliga rummet och att ta del av kommunens verksamheter ska inte begränsas av otrygghet.

Policyn vänder sig till hela kommunkoncernen, nämnder och bolag.

### 3.2.3 Strategisk plan för IT-utveckling och digitalisering

Planen utgår från *Policy för IT- utveckling och digitalisering* och har ett flerårigt perspektiv med fokus på hållbar verksamhetsutveckling kopplat till IT- och digitalisering. Det ska säkerställas utifrån fyra övergripande mål:

1. IT- styrning- Förändringar i IT-miljön sker samordnat i kommunen och leder till samutnyttjande av IT-lösningar, minimerande dubbelfunktioner och ett effektivt underhåll. IT-styrningen är integrerad i kommunens ledarskap och stärker innovationskraft och utveckling av framtida samhällslösningar.

---

<sup>4</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2018-06-11

2. Digitalisering- Kommunen är föredöme på att tillvarata och utveckla digitaliseringens möjligheter. Digitaliseringen utvecklar medborgardialogen och främjar hållbara lösningar. Digitalt är norm och det är enkelt att ha kontakt med kommunen. Öppna data inom kommunen stimulerar till innovation och underlättar insyn.
3. Verksamhetssystem- En tydligt dokumenterad uppsättning verksamhetssystem som drivs och utvecklas utifrån en gemensam IT-arkitektur.
4. IT-infrastruktur- En digital arbetsplats som främjar delaktighet, samverkan, hållbar utveckling och kommunens attraktivitet som arbetsgivare. En trygg och tillförlitlig IT-infrastruktur som utgör en stabil plattform för kommunens IT. Certifiering för hållbar och ansvarsfull produktion.

### 3.2.4 Handlingsplan för trygghet och säkerhet<sup>5</sup>

Handlingsplanens syfte är att beskriva det Uppsala kommun vill uppnå inom området trygghet och säkerhet. Där framgår även för tillfället pågående aktiviteter. Vidare är syftet att tydliggöra ordning och ansvarsfördelning när det gäller genomförande och uppföljning.

## 3.3 Organisation

I MSB:s metodstöd för systematiskt informationssäkerhetsarbete framgår hur ansvaret för arbetet med informationssäkerhet bör fördelas<sup>6</sup>.

Det bör finnas en person inom organisationen med ansvar för att samordna informationssäkerhetsarbetet. I Uppsala kommun kallas den personen för *informationssäkerhetsstrateg*. Grundprincipen är att ansvaret för informationssäkerhetsarbete ska följa det ordinarie verksamhetsansvaret från ledning ner till enskilda medarbetare. Informationssäkerhetsstrategen har därmed inget formellt ansvar för informationssäkerheten utan ska verka som ett stöd för att den övriga organisationen innefattande ledning, verksamhetschefer och medarbetare tar sitt ansvar för informationssäkerhet i verksamheten.

Det är viktigt att tydligt klargöra informationssäkerhetsstrategens roll och vilket mandat och rapporteringsplikt som ska ingå i rollen.

Var i organisationen informationssäkerhetsstrategen eller motsvarande är placerad beror på, enligt MSB:s metodstöd, på organisationens struktur men bör generellt vara placerad nära ledningen, exempelvis i en ledningsstab. Enligt metodstödet är vanliga organisatoriska placeringar exempelvis:

- Säkerhet
- Kvalitet
- Juridik

<sup>5</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2018-06-11. Gäller för perioden 2018-2020

<sup>6</sup> Avser en generell organisation. Enheter och likande i exemplet är inte direkt applicerbara på Uppsala kommuns organisation.

I de fall rollen är placerad i en strategisk IT-funktion såsom CIO-stab bör funktionen vara åtskild från organisationens interna IT-produktion och drift. Anledningen till det är att informationssäkerhetsstrategen både ska granska och vara kravställande gentemot IT-driften och riskerar annars att brista i opartiskhet.

### 3.3.1 Olika rollers ansvar avseende trygghet och säkerhet

I Uppsala kommuns policy för trygghet och säkerhet<sup>7</sup> framgår ansvarsfördelningen när det kommer till trygghets- och säkerhetsarbetet:

#### Kommunfullmäktige

- Beslutar om Policy för trygghet och säkerhet
- Beslutar om övergripande styrdokument

#### Kommunstyrelsen

- Samordnar, stödjer och följer upp kommunkoncernens trygghets- och säkerhetsarbete enligt reglementet
- Ansvarar för kommunikation och implementering samt uppföljning av policyn
- Samordnar arbetet inför och vid extraordinära händelser, säkerhetsskyddet samt allmän och intern säkerhet
- Leder kommunens arbete med civilt försvar
- Tar fram förslag till handlingsprogram för förebyggande verksamhet mot andra olyckor än bränder enligt lagen om skydd mot olyckor

#### Nämnder och bolagsstyrelser

- Svarar för trygghets-, säkerhets- och krisberedskapsarbetet inom sitt respektive verksamhetsområde samt har god kännedom om vilka särskilda skyldigheter som åligger dem gentemot personal, kommuninvånare och kommunens egendom
- Vid behov tar nämnder och bolag fram vägledningar och rutiner för att mer konkret beskriva hur arbetet ska utföras inom respektive organisatorisk enhet

#### Chefer och arbetsledare

- Ansvarar för att uppmärksamma risker och säkerhetsproblem samt initiera att åtgärder vidtas inom sina verksamhetsområden.
- Bidrar till kommunens samlade säkerhetsarbete i samverkan med andra interna och externa aktörer

#### Alla förtroendevalda och medarbetare

- Har ett personligt ansvar för att uppmärksamma och rapportera risker och säkerhetsproblem, samt

---

<sup>7</sup> Beslutad av KF 2018-06-11

- Att följa givna säkerhetsbestämmelser

### 3.3.2 Funktion för informationssäkerhet<sup>8</sup>

I Uppsala kommun finns en funktion för informationssäkerhet med syfte att strategiskt samordna frågor som rör informationssäkerhet och GDPR. Funktionen hade sitt första sammanträde i januari 2019 och har som mål att träffas sex gånger per år där fokus ska vara uppföljning av risker och incidenter samt aktiviteter.



#### Organisationskarta över Funktionen för informationssäkerhet

Funktionen är inte en del av linjeorganisationen i Uppsala kommun utan flera områden från verksamheten är representerade. Ordförande för funktionen är CIO och sammankallande för sammanträden är informationssäkerhetsstrateg.

I linjeorganisationen ansvarar CIO för fem enheter, IT-strategi, IT-infrastruktur samt tre stycken systemförvaltningsenheter.

Informationssäkerhetsstrategen är organisatoriskt placerad under enheten för Strategi för IT-strategi. Enligt intervjuer anses opartiskheten i funktionen vara säkerställt i och med att flera andra verksamhetsområden är representerade. Bakgrunden till organiseringen och varför ordförandeskapet inte ligger på exempelvis säkerhetsfunktionen är enligt intervjuer att det historiskt sett funnits bättre förutsättningar och kompetens på området inom IT-organisationen.

<sup>8</sup> Beslutad av kommunledningen maj 2018



Säkerhetsfunktionen representeras i funktionen för informationssäkerhet av biträdande säkerhetsskyddschef.

Funktionen beskrivs i intervjuer som ett bra forum när det kommer till att identifiera och diskutera frågor som rör informationssäkerhet samt GDPR men funktionen befinner sig organisatoriskt i ett utvecklingsstadium. Det finns än så länge inget tydligt uppdrag, syfte och ansvar för gruppen. I handlingsplan för trygghet- och säkerhetsarbetet i Uppsala kommun<sup>9</sup> är en åtgärd att utvärdera funktionen och dess ändamålsenlighet.

### 3.3.3 IT-styrning

I Uppsala kommun används pm3-modellen för styrning av IT-system med fokus på förvaltning. Pm3 är en styrmodell med grund i systemförvaltning. Modellen bygger på samverkan mellan verksamhet och IT-stab och utgår i grunden från ett verksamhetsperspektiv. Modellen är tänkt att underlätta för verksamheten när det kommer till att tillgodose systembehov i dialog med IT och att säkerställa ett strukturerat arbete med bland annat informationssäkerhet. Modellen ska integreras med övriga arbetsformer för att fungera.

Det framgår av Uppsala kommuns riktlinje för förvaltningsstyrning av IT<sup>10</sup> hur modellen implementeras i kommunen. IT i Uppsala kommun ska stödja verksamhet inom boende och trafik, företag och arbete, kultur och fritid, stöd och omsorg, skola och förskola samt styrning och den demokratiska processen.

Det förvaltas i form av objekt som styrs genom en objektplan med årlig förvaltningscykel. Antalet objekt bestäms utifrån hur kostnadseffektivt det är samt vad som ger bäst förutsättningar för största möjliga nytta i verksamheten genom IT. Ett objekt består av ett antal IT-system som grupperas utifrån vilken verksamhet de stödjer. Bilden nedan visar hur objekten är organiserade i Uppsala kommun.

---

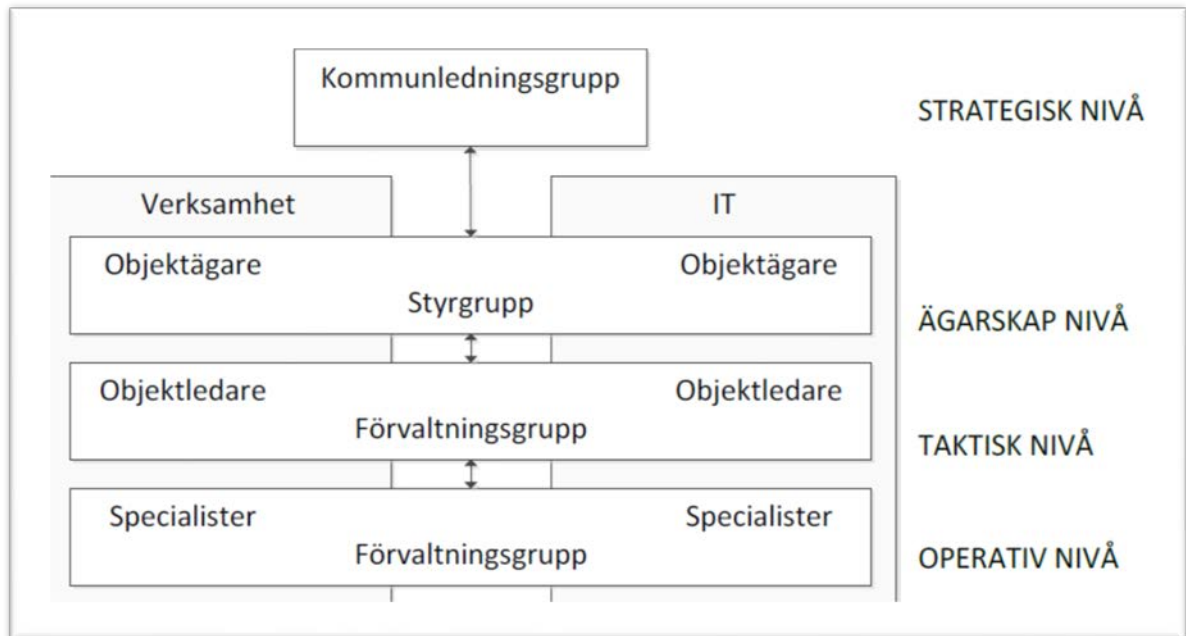
<sup>9</sup> Se avsnitt 3.4.2

<sup>10</sup> Beslutad av Stadsdirektör och gällande för förvaltningar och kontor i Uppsala kommun.



*Uppsala kommuns objekt.*

Styrningen av IT sker i fyra beslutsnivåer: strategisk, ägarskap, taktisk och operativ. Varje av de fyra beslutsnivåerna utgår från två perspektiv: IT och verksamhet.



Struktur för förvaltningsorganisationen.

I nedanstående bild beskrivs vilket ansvar respektive funktion har:

	Roll	Ansvar och befogenhet
Strategisk nivå	<b>Kommunledning</b> KLG/Stadsdirektör CIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besluta om indelning av kommunens förvaltningsobjekt.</li> <li>• Säkrar verksamhetsnytta och kostnadseffektiv hantering ur ett kommungemensamt helhetsperspektiv genom att verka för att realisera IT-policyn.</li> </ul>
	<b>Objektägare verksamhet</b> Förvaltningsdirektör/er för den/de förvaltning/ar ett förvaltningsobjekt stödjer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Att verksamheten följer gällande lagar och regler</li> <li>• Att förvaltningsobjektet har en förvaltningsplan</li> <li>• Att förvaltningsplanen följs upp periodiskt</li> <li>• Informationsansvar</li> <li>• Att riskanalys genomförs</li> <li>• Att besluta om större ändringar av förvaltningsplan</li> <li>• Säkra finansiering av förvaltningsplan</li> </ul>
Ägarskap	<b>Objektägare IT</b> Enhetschef/er IT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Att verksamhetens behov av IT tillgodoses</li> <li>• Att IT-stödet följer gällande lagar, riktlinjer, policyer och strategier</li> </ul>
	<b>Objektledare verksamhet</b> Rollen tillsätts av objektägare verksamhet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbeta och verkställa förvaltningsplanen</li> <li>• Beskrivning och sammanställning av krav</li> <li>• Prioritera, besluta, planera och följa upp aktiviteter inom plan</li> <li>• Eskalera behov till styrgrupp, till exempel resursbehov</li> <li>• Dokumentation</li> <li>• Genomföra riskanalys</li> </ul>
Taktiskt	<b>Objektledare IT</b> Rollen tillsätts av objektägare IT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbeta och verkställa förvaltningsplanen</li> <li>• Prioritera, följa upp och planera IT-aktiviteter</li> <li>• Samordna resurser på IT-sidan enligt beslutade aktiviteter i förvaltningsplan</li> <li>• Samordna arbetet med problem, incident, test och release</li> <li>• Ställa krav på andra objekt och utvecklingsprojekt</li> <li>• Rapportera avvikelser till objektledare verksamhet och styrgrupp</li> <li>• Dokumentation</li> <li>• Genomföra riskanalys</li> </ul>
	<b>Specialister</b> Varierar beroende av uppgift	Utför uppgifter enligt förvaltningsplan
Operativ		

Ansvarsbeskrivning för förvaltningsorganisationen.

Det ska varje år skapas en objektplan utifrån vilken förvaltningsobjekten styrs. Planen ska säkerställa att verksamhetsnyttan i mål och aktiviteter överensstämmer med ett kommungemensamt helhetsperspektiv. Där ska följande ingå:

2020-02-21

- Förvaltningsorganisation, roller, ansvar och befogenheter
- IT-system som ingår i förvaltningsobjektet samt beroenden till andra förvaltningsobjekt
- Mål, aktiviteter och budget
- Förvaltningsaktiviteter, anger hur förvaltningen genomförs, till exempel felhantering, ändringshantering, bevarande och gallring, periodisk översyn
- Bokföring av kostnader, möjliggör ekonomisk uppföljning
- Mötes- och beslutsforum

Enligt intervjuer infördes pm3 som förvaltningsmodell i början av 2010-talet men har inte lyckats fullt ut etableras. Det förklaras bland annat av personalförändringar som påverkat kontinuiteten i arbetet. Det är framförallt på förvaltningarna (verksamheten) som modellen inte fullt ut har etablerats. Enligt intervjuer är det en kulturfråga där ansvarsfördelningen mellan verksamheten respektive IT-funktionen upplevs som otydlig. Flera av objektledarna på verksamhetssidan har andra roller i linjeorganisationen utöver rollen som objektledare. Vidare har personalomsättningen för objektledare för en del objekt varit hög.

I intervjuer lyfts även en otydlighet avseende roller och ansvar mellan objektägare och objektledare. Förvaltningsmodellen pm3 är en matrisorganisation, med andra ord en organisationsmodell som går tvärs igenom den ordinarie linjeorganisationen. Objektägaren för verksamheten är ofta förvaltningsdirektör och har budgetansvar och linjemandat men är inte involverade i objektets taktiska arbete utan det arbetet leds av objektledaren. Objektledaren ansvarar för planering av förvaltningsplanen men vad som ska prioriteras bestäms av objektägaren vilket kan innebära en utmaning för objektledaren då denne ej har mandat för att genomföra förändringar som anses krävas. Enligt intervjuer är förståelsen låg för objektledarnas funktion på verksamhetssidan och det händer ofta att verksamhetens frågor går direkt via objektledaren på IT-sidan istället.

Det har genomförts utbildning i pm3 för objektledare men flera upplever trots det, enligt intervjuer, en osäkerhet i sin roll.

### 3.3.4 Bedömning

#### ***Finns en ändamålsenlig organisation för att arbeta med informationssäkerhetsfrågorna i kommunen?***

Delvis. Vår bedömning baserat på styrdokument och intervjuades beskrivning av utvecklingsarbetet är att det finns en hög ambition avseende arbetet med informationssäkerhetsfrågor i Uppsala kommun men att organisationen än så länge inte är fullt implementerad. Pm3-modellen kräver mycket resurser. Att det är

resurskrävande märks tydligt på verksamhetssidan. Där upplevs en otydlighet och modellen behöver tydligare förankras för att fullt ut kunna implementeras i kommunen.

Vi ser positivt på att kommunen infört en funktion för informationssäkerhet som lyckas inkludera flera olika verksamhetsområden i informationssäkerhetsfrågorna vilket skapar förutsättningar för att flera olika perspektiv fångas upp. Däremot är funktionen än så länge i ett tidigt stadium och behöver utvärderas för att dess syfte ska tydliggöras. Vår bedömning är därför att funktionens syfte och funktion för närvarande är otydligt.

### **Är roller och ansvar för informationssäkerheten tydliggjord och uppfattad mellan verksamhet och IT-organisation?**

Nej. Vår bedömning är att roller och ansvar för informationssäkerheten inte är fullt ut tydliggjorda och uppfattade mellan verksamhet och IT-organisation.

Vi ser en risk i att kommunens CIO innehar ordförandeskapet för funktionen för informationssäkerhet. CIO ansvarar även för IT-drift samtidigt som CIO:n i sin roll som ordförande för funktionen för informationssäkerhet är kravställare och granskare av IT-driften. Utifrån vår bedömning att funktionen för informationssäkerhet för närvarande inte har ett tydliggjort syfte, uppdrag och ansvar går det inte att uttala sig om huruvida CIOs ordförandeskap för funktionen innebär någon risk eller ej.

Även informationssäkerhetsstrategen är placerad i IT-organisationen men avskild från enheten för IT-drift. Vi ser därmed ingen anmärkningsvärd risk avseende informationssäkerhetsstrategens placering.

Avseende styrningen av informationssäkerheten är vår bedömning att det framförallt från ett verksamhetsperspektiv är otydligt i pm3-modellen vad som förväntas av verksamheten och vilka krav som kan ställas på IT-funktionen avseende arbetet med informations- och IT-säkerhet.

## **3.4 Informationssäkerhetsarbete**

### **3.4.1 Säkerhetsklassningar**

För att tydliggöra att olika typer av information har olika värde för verksamheten genomför Uppsala kommun säkerhetsklassningar. Kommunen ska därefter kunna skapa förutsättningar för lämpliga skyddsnivåer. Detta görs genom två verktyg, dels kommunens systemöversikt och dels med stöd av KLASSA, framtaget av SKR<sup>11</sup>. Enligt KLASSA ska tre aspekter bedömas i en informationsklassning:

- Konfidentialitet
- Riktighet
- Tillgänglighet

Utifrån varje aspekt ska informationen klassas utifrån följande nivåer:

---

<sup>11</sup> Sveriges Kommuner och Regioner

2020-02-21

- Nivå 0= ingen eller försumbar skada
- Nivå 1= måttlig skada
- Nivå 2= betydande skada
- Nivå 3= allvarlig skada
- Nivå 4= synnerligen allvarlig skada

Eftersom skadeverkningarna av bristande säkerhet uppstår hos informationsägaren, dvs verksamheten, är det informationsägaren som måste bedöma risker och ställa krav bland annat genom informationsklassning. Efter klassningen ska åtgärdsplaner upprättas.

Enligt intervjuer har klassning av system inte genomförts fullt ut och i varierande grad mellan olika förvaltningsobjekt. Fokus har legat på de system som bedöms som mest kritiska. Klassningen genomförs av objektledarna för respektive förvaltningsobjekt med stöd av informationssäkerhetsstrategi. Det varierar, enligt intervjuer, i vilken utsträckning objektledarna på verksamhetssidan involveras i informationsklassningen, i vissa fall har objektledaren för IT-funktionen själv genomfört klassningen. När det kommer till att upprätta åtgärdsplaner baserat på säkerhetsklassningen har det arbetet nyligen startat och endast ett fåtal åtgärdsplaner är färdigställda.

Det finns dokumenterade rutiner för riskhantering i Uppsala kommun<sup>12</sup> Där framgår att hanteringen ska ge välgrundade beslutsunderlag. Fokus är de risker som kan hindra verksamheten från att uppfylla sitt uppdrag. Den som leder arbetet med riskhanteringen ska ha kompetens som krävs och sträva efter att förhålla sig objektiv till det område som riskhantering gäller. Riskhanteringen ska även dokumenteras på ett sätt som gör det möjligt att följa risken från identifiering till åtgärd och att personer som inte varit involverade ska kunna förstå det.

### 3.4.2 Handlingsplan för trygghet- och säkerhet med fokus på informations- och cybersäkerhet

Informations- och cybersäkerhet är ett utav sex målområden för ökad säkerhet<sup>13</sup> i Uppsala kommuns handlingsplan för trygghet- och säkerhet 2018-2022<sup>14</sup>.

Det övergripande målet avseende informations- och cybersäkerhet formuleras som följer:

*”Uppsala kommuns arbete inom informations- och cybersäkerhet håller en hög nivå för att säkerställa att kommunens information är tillgänglig, riktig och hanteras på ett konfidentiellt och spårbart sätt utifrån ett verksamhetsperspektiv.”*

<sup>12</sup> Beslutat av kvalitetschef 2018-10-11

<sup>13</sup> Övriga målområden: Internt skydd- och personsäkerhet, skydd mot olyckor, riskhänsyn vid samhällsplanering och byggande, krisberedskap, civilt försvar

<sup>14</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2018-06-11

I vilken omfattning informations- och cybersäkerhet omfattas styrs av verksamhetsbehovet. Informations- och cybersäkerhet syftar till att informationen utifrån ett verksamhetsperspektiv:

- Ska vara tillgänglig när den behövs
- Ska vara tillförlitlig
- Inte sprids till obehöriga
- Är spårbar i avseendet att det går att följa hur och när informationen hanterats.

I handlingsplanen presenteras ett antal åtgärder som ska vidtas för området. Vissa åtgärder avser 2018 då handlingsplanen beslutades, vissa avser medellång sikt, 2019–2020.

Åtgärder	Huvudansvarig för åtgärd	Andra berörda aktörer	Tidplan för genomförande
<b>Åtgärder 2018</b>			
63. Ta fram och implementera styrdokument för informationssäkerhet	KS	Nämnder och berörda styrelser	2018
64. Stödja nämnder och bolag i implementering av nya styrdokument inom området	KS		
65. Etablera en för kommunen gemensam funktion för informationssäkerhet	KS	Nämnder och berörda styrelser informeras inför beslut om dataskyddsbud	2018
66. Införa generell IT-lösning för säker lagring och kommunikation	KS		2018
67. Vidareutveckla former och arbetssätt för informationssäkerhet inom verksamhetsutveckling	KS		2018
68. Genomföra projekt gällande hantering av personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen	KS		2018
<b>Åtgärder på medellång sikt 2019-2020</b>			
69. Etablera process för informationssäkerhets incidenter	KS	Nämnder och berörda styrelser informeras	2019
70. Genomföra en utbildning i informationssäkerhet för högre ledning, nämnder och styrelser	KS		2019-2020
71. Utvärdera styrning och effekthemtagning av funktion	KS		2019-2021



för informationssäkerhet samt vid behov besluta om åtgärder			
---	--	--	--

Åtgärder från handlingsplanen avseende Informations- och cybersäkerhet.

### 3.4.3 Intern kontroll

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2019<sup>15</sup> berörde två kontrollmoment informationssäkerhetsområdet:

#### 16. Kontrollmoment: Säkerhetsklassificerad information – utan anmärkning

**Förslag på åtgärder utifrån kontrollmomentet:** ”Resultatet visar att det finns en tydlig ansvarsfördelning och väl fungerande rutiner för att säkerhetsklassificera information i kommunens IT-system. Kontrollmomentet fortsätter att följas upp under 2019.”

#### Uppföljning 2019- mindre anmärkning

**Förslag på åtgärder utifrån uppföljningen:** Rutiner för uppdatering av systemöversikten och Klassa ska ses över, implementeras och genomföras senast hösten 2019. I samband med detta ska även objektledare utbildas både i informationssäkerhetsklassning och i verktyget Klassa. Klassa som system behöver under året placeras i ett förvaltningsobjekt för att därigenom upprätthålla användarstöd samt även kunna påverka SKL i vidareutveckling av verktyget avseende användbarhet och rapportmöjligheter. År 2020 ska modell, verktyg och arbetssätt för informationssäkerhetsklassning av information, handlingar och andra informationstillgångar vara framtaget.

#### 17. Kontrollmoment: Informationssäkerhet – mindre anmärkning

**Förslag på åtgärder utifrån kontrollmomentet:** ”Resultatet av granskningen återspeglaras till nämnden i samband med uppföljning av kommunstyrelsens internkontrollplan 2019.”

#### Uppföljning 2019- mindre anmärkning

**Förslag på åtgärder utifrån uppföljningen:** Utöver redan pågående åtgärder behöver följande genomföras inom ramen för förvaltningsobjekten:

- Arbetssätt avseende riskhantering, upprättande av riskregister och uppföljning av åtgärder. Klart Q2 2020
- Riktade insatser inom åtkomststyrning utifrån riskexponering behöver genomföras liksom medvetandehöjande åtgärder. Klart Q2 2020
- Utbildning incidenthantering. Klart Q4 2019

<sup>15</sup> Uppföljning beslutad av KS 2018-11-19

### 3.4.4 Utbildning

Utifrån intranätssidan *Insidan* framgår att Uppsala kommun genomför utbildning i informationssäkerhet i form av en digital utbildning framtagen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Informationssäkerhet i praktiken*. Syftet är att medarbetarna ska få en översiktlig bild av hur det systematiska informationssäkerhetsarbetet kan stödja det dagliga arbetet.

Utbildningen sker genom "nanolearning" där varje deltagare får avsnitt om ca 3-5 min skickade via e-post. Totalt består utbildningen av 12 pass:

1. En introduktion till informationssäkerhet.
2. Vem arbetar med informationssäkerhet?
3. Analysera mera (information om bl.a. om att kartlägga processer, informationssäkerhetsklassa, riskanalyser samt ta fram informationshanteringsplaner).
4. Verksamhetsanalys.
5. Omvärldsanalys.
6. Informationssäkerhetsklassning.
7. Riskanalys del 1.
8. Riskanalys del 2.
9. Riskanalys del 3.
10. GAP-analys.
11. Riskhantering.
12. Avslutning.

Utbildningen genomfördes för första gången år 2019 och det är kommunledningskontoret, ledamöter i nämnder och styrelser, de kommunala bolagen samt förvaltningsdirektörer som fått inbjudan. Enligt uppgift ska utbildningen utvecklas mot att 2020 nå ut till fler.

### 3.4.5 Bedömning

#### ***Finns ett systematiskt och ändamålsenligt arbetssätt för att uppnå god informationssäkerhet dokumenterat och förankrat i kommunens verksamheter?***

Delvis. Vår bedömning är att det finns en ambitiös struktur som kommunen inte fullt ut efterlever. Information i verksamhetens olika system säkerhetsklassas i en del fall av objektledare för IT-funktionen istället för verksamheten. Vi bedömer det som en risk då det är verksamheten som tar skada om säkerheten i systemen inte är tillräcklig. Verksamheten är kravställare gentemot IT och vi bedömer det därför ej som ändamålsenligt att IT-organisationen själv innehar den rollen.

Vi bedömer det som positivt att utbildning i informationssäkerhet har börjat genomföras men att detta arbete måste utvecklas för att säkerställa att alla med ansvar för informationssäkerhet har tillräcklig kunskap och kännedom.

### ***Arbetar kommunens verksamheter systematiskt med att identifiera och analysera risker för informationssäkerheten?***

Delvis. Risker avseende informationssäkerheten har lyfts i kommunens interna kontrollplan. Det genomförs delvis informationssäkerhetsklassningar av en del system men det arbetet är inte fullt ut genomfört. Dessutom är organisationen för att arbeta med klassningen inte fullt ut implementerat i verksamheten. Vår bedömning är därför att kommunens verksamheter arbetar med att identifiera och analysera risker för informationssäkerheten men att det än så länge inte sker systematiskt.

### ***Görs systematiska uppföljningar av genomförda åtgärder för att kontinuerligt förbättra informationssäkerheten?***

Delvis. Kommunen har utifrån policy för trygghet och säkerhet utvecklat en handlingsplan med åtgärder för att förbättra informationssäkerheten men det arbetet är i ett tidigt stadium.

När det kommer till åtgärdsplaner utifrån KLASSA har det till viss del upprättats men inte fullt ut. Vidare har åtgärder föreslagits utifrån de risker avseende informationssäkerhet som identifierades i kommunstyrelsens internkontrollplan 2019 vilka har följts upp under året.

Vår bedömning är därmed att en del uppföljningar genomförs men stora delar av arbetet är nyligen påbörjat och sker inte systematiskt.

## **4 Slutsats och rekommendationer**

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställt ett ändamålsenligt och systematiskt arbete med sin informationssäkerhet. Baserat på styrdokument och intervjuades beskrivning av pågående utvecklingsarbete har Uppsala kommun en hög ambitionsnivå när det kommer till informationssäkerhetsarbetet. Vi bedömer det som positivt att flera åtgärder har och är planerade att genomföras för att förbättra kommunens organisation för informationssäkerhet. Vår bedömning är dock att organisationen inte implementerats fullt ut och ännu inte klarar att leva upp till den höga ambitionsnivån. Framförallt är verksamheten inte tillräckligt förankrad i arbetet vilket medför att IT-staben har tagit en stor roll.

Det har nyligen införts en funktion för informationssäkerhet där flera områden i Uppsala kommuns organisation är representerade. Det är chefen för IT-staben, CIO, som leder det strategiska arbetet avseende informationssäkerhet. Vi bedömer det som en risk då ansvarig för det strategiska informationssäkerhetsarbetet samtidigt ska vara kravställare gentemot IT. Det arbetet riskerar att försvåras om arbetet leds från samma organisation.

Det har även påbörjats ett arbete med att säkerhetsklassa informationen i kommunens olika system för att bättre kunna anpassa resurser utifrån informationssäkerhetsrisker.



**Uppsala kommun**  
Granskning av kommunens informationssäkerhet

2020-02-21

En del åtgärdsplaner utifrån klassningen har upprättats. Det är dock ett nyligen påbörjat arbete och har inte genomförts fullt ut.

## 4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att funktionen för informationssäkerhet utvärderas och att dess syfte och funktion tydliggörs.
- Säkerställa att roller och ansvar mellan IT och verksamhet tydliggörs.
- Säkerställa att tillräcklig utbildning ges för att medvetandegöra informationssäkerhetsansvaret för alla inom Uppsala kommun.
- Säkerställa att arbetet med informationssäkerhetsklassning implementeras fullt ut i kommunen.

Datum som ovan

KPMG AB

Sara Linge  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

Daniel Strandberg  
*Kommunal revisor*

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.

## A Styrdokument, riktlinjer och policyer

Titel	Fastställt	Av vem	Typ
Policy för trygghet och säkerhet	2018-06-11	KF	Policy
Policy för IT-utveckling och digitalisering	2015-10-05	KF	Policy
Riktlinje för riskhantering	2016-09-14	KS	Riktlinje
Rutin för riskhantering	2018-10-11	Kvalitetschef	Rutin
Strategisk plan för IT-utveckling och digitalisering	2016-09-14	KF	Övriga planer
Program för digital transformation och utveckling	Utkast	KF	Program
IT-utveckling	Okänt	Okänt	Riktlinje
Styrning av kommunens IT-system	Okänt	Okänt	Riktlinje
Incidenthantering	Okänt	Okänt	Riktlinje
Öppna data (anvisning)	Okänt	Okänt	Riktlinje
Riktlinje för nätverksanslutna skrivare	2007-01-09	IT-strateg	Riktlinje
Regler för internetanvändning	Okänt	Stadsdirektör	Styrdokument
Riktlinjer för sociala medier	2012-03-07	KS	Riktlinje
Riktlinjer för tjänstetelefon	2017-08-18	Okänt	Riktlinje

2020-02-21

Regler och riktlinjer för användning av e-post	2018-12-20 (rev)	Okänt	Styrdokument
Beslut om automatisk vidarebefordran av e-post	2019-05-14	CIO	Beslut
Handlingsplan för trygghet och säkerhet	2018-06-11	KF	Övriga planer
Riktlinjer för styrning av IT	2012-05-09	KS	Riktlinje
Åtagande för verksamhetsansvarig i samband med behörighetshantering	2011-11-11	Okänt	Styrdokument
Regler för lösenord	2018-08-09	IT-strateg	Insidan
Läs mer om rutinen för granskning av behörigheter i kommungemensamma system	2013-06-15	Informationssäkerhetsstrateg	Rutin
Rutinbeskrivning vid skyddad identitet för anställd	2018-05-23	Okänt	Rutin
Policy för upphandling och inköp	2018-03-26	KF	Policy
Riktlinjer för upphandling och inköp	2018-03-26	KF	Riktlinje
Vägledning för Facebook	2017-10-10	Presschef	Vägledning
Vägledning för Instagram	2017-10-10	Presschef	Vägledning
Vägledning för LinkedIn	2017-10-10	Presschef	Vägledning
Vägledning för Twitter	2017-10-10	Presschef	Vägledning
Riktlinjer distansarbete	Okänt	Okänt	Riktlinje



**Uppsala kommun**  
Granskning av kommunens informationssäkerhet

2020-02-21

Ansluta till nätverket utifrån	2019-04-02	EC IT	Insidan
Arbete i hemmet och utanför kontoret	2018-01-22	Förvaltningsdirektör SCF	Rutin
informationssäkerhet i projekt	2018-01-22	Okänt	Insidan
Informationssäkerhetsklassning	2019-03-15	KLK	Insidan
Säkerhetsskydd	2019-05-14	Säkerhetssamordnare	Insidan
Lär dig mer om informationssäkerhet	2017-11-09	Informationssäkerhetsstrateg	Insidan
Mobil telefoni	2018-02-27	FO	Insidan
E-post guider Office 365	2017-03-13	FO	Insidan
Att arbeta med IT-utveckling	2016-11-04	IT-strateg	Insidan
Förteckning riskhantering i kommunen	2018-12-03	Kvalitetschef	Insidan
Personuppgiftsbiträdesavtal	2018-07-02	IT-strateg	Insidan
Säkerhet, personuppgifter och sekretess	2018-07-16	Webbutveckling	Insidan
Nyhet för säker kommunikation via e-post	2018-02-13	Kommunikation KLK	Insidan



# 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

## 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 utjämningsbidrag, riktade statsbidrag, pensionskostnader, löner och exploatering hanteras 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 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

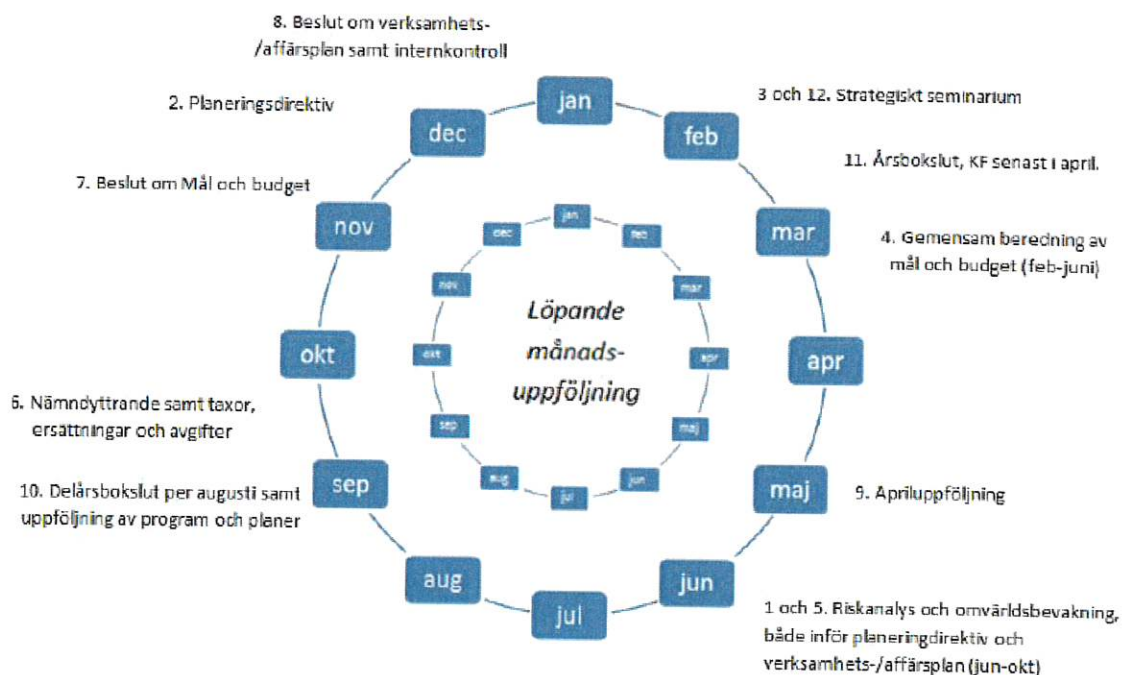
### 9.1 Processbeskrivning

#### 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.



### 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 verksamhetens 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 måloppfyllelse 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 periodiseringskillnaderna 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 samhällsmiljönämnd	3,07%
Plan- och byggnadsnämnden	2,99%
Namngivningsnämnden	2,25%
Räddningsnämnden	0,00%
Miljö- och hälsoskydds-nämnden	2,93%
Överförmyndarnämnden	0,00%
Kommunstyrelsen	0,00%
Valnämnden	0,00%
<b>Totalt</b>	<b>2,94%</b>

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

## Uppsala kommun

Rapport granskning budgetprocessen

KPMG AB

2019-12-13

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 samhällsmiljönämnd	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%
<b>Totalt</b>	<b>6,58%</b>

*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

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 svagheter 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-

## Uppsala kommun

Rapport granskning budgetprocessen  
KPMG AB  
2019-12-13

rioden och därmed hade pensionskulden 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.

### 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 äldrenämnden 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%
Äldrenämnden	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%
<b>Totalt</b>	<b>2,94%</b>

*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

Markexploateringsresultat 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 1/1-31/8	Utfall 1/1-31/12	Prognos 1/1-31/12	Utfall 1/9-31/12	Prognos 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 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.*



# 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 kostnadsmissigt 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 Styr signaler 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 rekreationsanläggningar, Björklingebadet, 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 (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

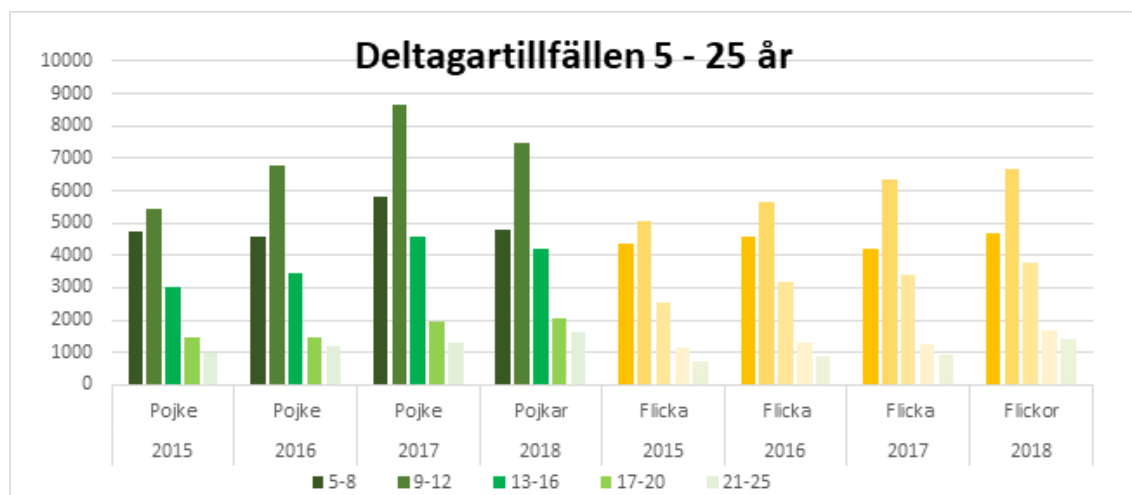
 Uppgifter i tabellen är baserade på Koladas indikator *Deltagartillfällen i idrottsföreningar, antal/inv 7-20 år*

## 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, friluftsrådet 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 uppföljningsfora 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 anläggningsskategorier 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 Lakttagelser kring styrande dokument

Enligt intervjuade kompletterar de olika styrdokumenterna 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 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 (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 vårtermin <sup>2</sup>	4 691 300	4 300 000	8 991 300	4 691 300	4 300 000
Sammankomster hösttermin		4 182 300	4 182 300		4 182 300
Utvecklingsstöd projekt	327 000	1 000 000	1 327 000	4 164 50	910 550
Utvecklingsstöd jämsällhetsarbete		1 000 000	1 000 000		1 000 000
Utvecklingsstöd 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 (+ 915 000 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 lakttagelser

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.

### ***Åtterrapporering och bidragskontroller***

Om en förening beviljas bidrag finns krav på åiterrapporering. Kraven på åiterrapporering 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

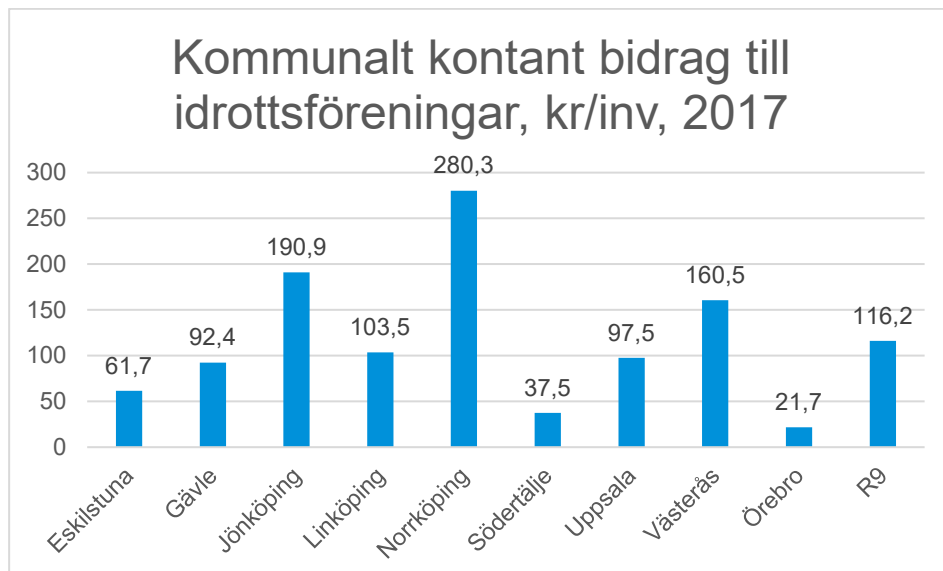
Uppsala kommun ingår i Resultatnätverket (R9) som har i uppdrag att ta fram mått som kan användas för att följa och jämföra utvecklingen i nio liknande (storleksmässigt) kommuner ur ett kommunledningsperspektiv. I följande avsnitt jämför vi Uppsala kommuns fördelning av kontant bidrag, markeringsavgifter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

**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 är 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 jämförbart 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 innebär 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 punktinsatser. 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
- Anläggningsskategorier 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



# 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 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.

## 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 klimatförändringarna 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 klimatförändringarna 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.

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 revisionsanalys, 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 bebyggda 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 av 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 omarbetning 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

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 bolagsövergripande 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 anhöriga 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

2019-12-13

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. Eftersom 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 äldrenämnden, 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



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-

2019-12-13

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, grönytekvaiteter, 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*

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 allvarlig 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 kommunens 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 trivseln 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 Kommentarer**

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

**KPMG AB**

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

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



# 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.

2019-12-13

## 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 gruppboende, på denna punkt?
- På vilket sätt involveras brukarorganisationerna i kommunens arbete för att säkerställa självbestämmande och inflytande för personer med funktionsnedsättning





**Uppsala kommun**  
Granskning av delaktighet inom LSS-verksamheten

2019-12-13

## **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

2019-12-13

### 3 Resultat av granskningen

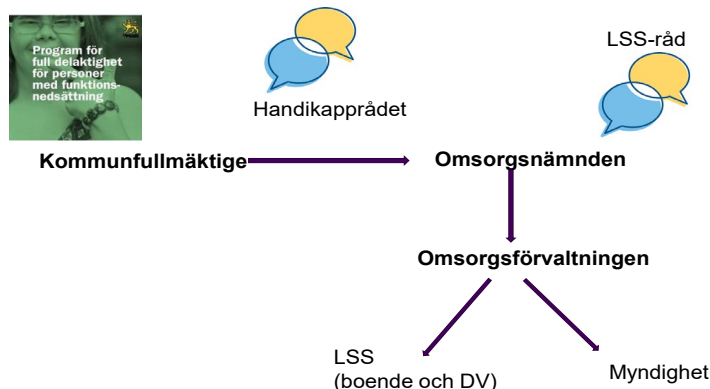
#### 3.1 Har fullmäktige eller omsorgsnämnden ställt upp några mål rörande inflytande och självbestämmande för personer med funktionsnedsättning?

##### lakttagelser

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 Arbete och bostad (daglig verksamhet, gruppboende) 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 fungerat, 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 gruppboendena. 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 utbildningsinsats 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.

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

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 anlitate 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 tappas 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 boendechefer 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 framåtsyftande 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 närvårdskordinator 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 framåtsyftande 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

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.

2019-12-13

## 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?

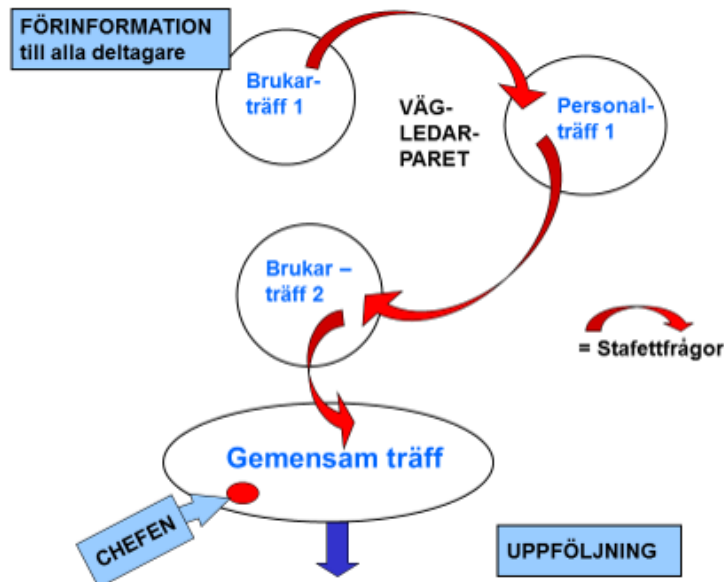
#### lakttagelser

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.



## Brugarrevision

Denna metod utvecklades av före detta Regionförbundet Uppsala län och bygger på personliga intervjuer. Brugarrevision som används vid avdelningen arbete och bostadsboenden 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 svårfångade 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?

### lakttagelser

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 gruppboheter, 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



2019-12-13

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 gruppboende.*
- *Rutin. Kontaktmannaskap inom serviceboende och gruppboende.*
- *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.



# 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 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 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 genomförandepplaner 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 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.



**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, skivverkstäder, 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 Fyrisgården. Fyrisgården 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?

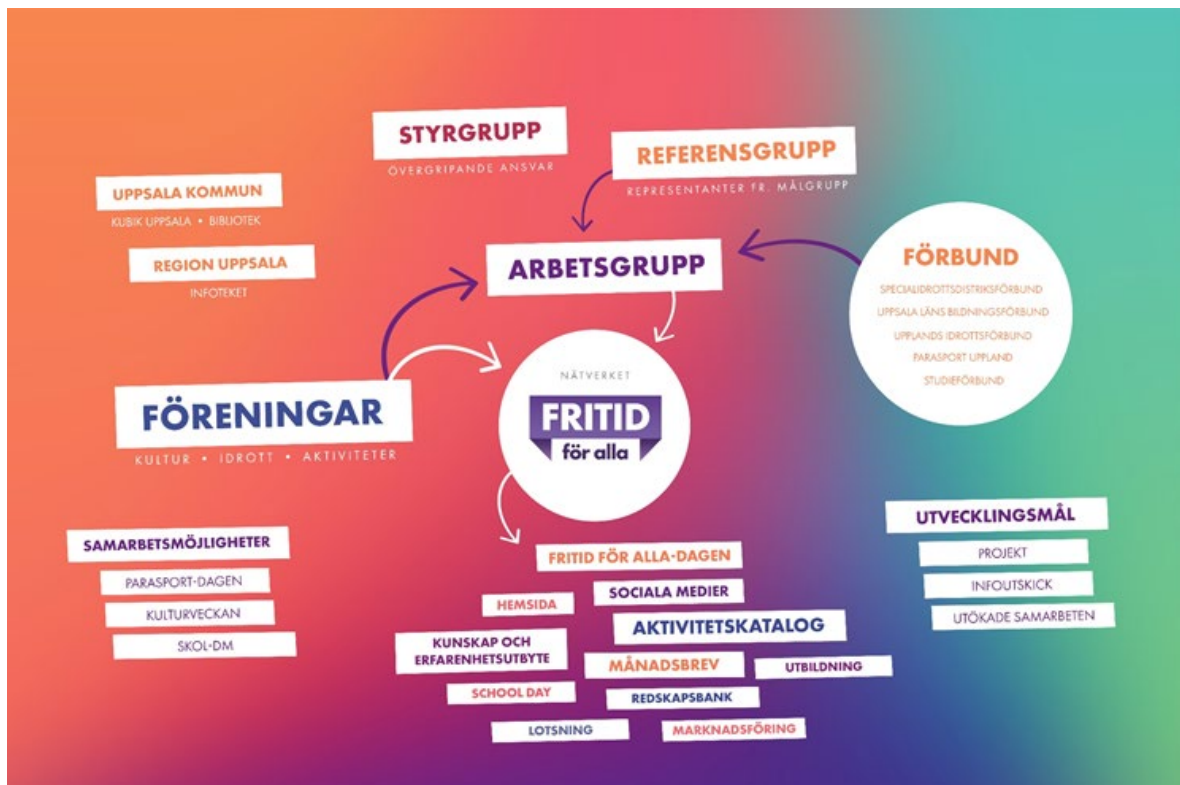
#### lakttagelser

##### 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 framtidsytande 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 utförare 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 strateger.

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 uppdragsstrateger 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 uppdragsstrateger. 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



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.

2019-12-13

### 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 handikappreelsen ges möjlighet att deltaga 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 gruppboende.*
- *Rutin. Kontaktmannaskap inom serviceboende och gruppboende.*
- *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



# Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-11-22

Antal sidor 24

Antal bilagor 1



**KPMG AB**

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	5
2.5	Projektorganisation	5
2.6	Metod och utgångspunkter	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrmodell och mål i Uppsala kommun	6
3.2	Styrning i Uppsala kommun	7
3.3	Uppföljning och analys i Uppsala kommun	16
4	Svar på revisionsfrågorna	20
5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	23
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	25



## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens mål- och resultatstyrning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. Syftet har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna arbetar enligt kommunfullmäktiges fastställda mål- och resultatstyrningsmodell samt enligt praxis för målstyrning. Vi bedömer att Uppsala kommun delvis arbetar enligt kommunfullmäktiges fastställda mål- och resultatstyrningsmodell samt praxis för målstyrning. Det kommunen behöver utveckla i sin mål- och resultatstyrning, är ett större fokus på just mål och resultat. Det är också viktigt att minska de olika styrsignaler som det stora antalet styrdokument i kommunen bidrar till.

Granskningen visar att det finns en stark medvetenhet i kommunen om fortsatta utvecklingsbehov för att uppnå en tydligare mål- och resultatstyrning. Det pågår också kontinuerligt arbete, bland annat för att minska antalet uppdrag och stärka kopplingen till nämndernas grunduppdrag.

För att öka tydligheten om vad som ska uppnås och tilliten i styrningen, bör styrelse och nämnder bland annat så långt möjligt ta fram egna mål med tydligt resultatfokus och indikatorer för att följa utvecklingen, istället för dagens ofta mer aktivitetsbetonade mål. Vidare bör uppföljningen utvecklas både som grund för systematisk verksamhetsutveckling och kvalitetsarbete och för bedömning av måluppfyllelse och behov av insatser på nämnd- och kommunnivå. Här är det viktigt att följa resultat, kvalitet och resurser för olika grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män som invånare och brukare.

Mot denna bakgrund bör det pågående arbetet för att stärka mål- och resultatstyrningen, både centralt och i enskilda nämnder och förvaltningar, intensifieras i enlighet med styrmodellens intentioner. Som ett led i detta bör insatser genomföras för att säkerställa delaktighet och god förankring av styrmodellen och dess olika delar hos nämndernas förtroendevalda. Vi rekommenderar att:

- Kommunfullmäktiges inriktningsmål i större utsträckning bryts ned till nämndmål som utifrån respektive nämnds verksamhet fångar viktiga utvecklingsområden i form av önskade resultat.
- Kommunstyrelsen tillser att individbaserade indikatorer genomgående redovisas och analyseras könsuppdelat för relevanta grupper av kvinnor och män.
- Kommunstyrelsen, som ett led i översynen av hur verksamheterna arbetar med indikatorer, säkerställer att samtliga nämnder arbetar utifrån en enhetlig struktur, som betonar vikten av SMARTa mål.
- Kommunstyrelsen tar fram tydliga standardprocesser för att bedöma behov av nya styrdokument inför eventuellt framtagande, samt för att implementera respektive följa upp genomförandet av dem.
- Kommunstyrelsen, tillsammans med nämnderna, utifrån goda exempel från de olika nämnderna tar fram en gemensam form för redovisning av deras uppföljningar och analyser i delårsrapporter och årsbokslut.



**KPMG AB**

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

- Kommunstyrelsen tar fram en standardprocess som stöd för styrelsen och nämnderna att konsekvent och systematiskt göra konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen i sina ansvarsområden.

## 2 Inledning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens mål- och resultatstyrning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Ett väsentligt inslag i en målstyrd organisation är att formulera och besluta om mål samt att följa upp dessa. Politikerna styr utifrån de mål och resultat de sätter upp i sin budget som kommunens verksamheter ska uppnå. Kommunfullmäktige har fastställt mål, uppdrag och indikatorer för kommunstyrelsen och nämnderna. I Uppsalas mål- och budgetdokument anges en målstruktur som berör nio övergripande politiska inriktningsmål som ska prioriteras i styrningen.

Revisorerna bedömer att risken är att det blir "glapp" mellan förväntat utfall och indikatorer gentemot hur omvärlden ser ut och utvecklas. Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens mål- och resultatstyrning behöver granskas.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna arbetar enligt kommunfullmäktiges fastställda mål- och resultatstyrningsmodell samt enligt praxis för målstyrning.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har styrelse och nämnder brutit ned inriktningsmålen till egna mål och strategier?
- Framgår tydligt hur nedbrutna mål ska uppnås, åtgärder för genomförande samt hur dessa ska följas upp?
- Är målen SMARTA, d.v.s. specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta?
- Är målen ekonomiskt beräknade, d.v.s. har det genomförts konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att kunna nå målen inom respektive ansvarsområde?
- Har styrelse och nämnder kompletterat kommunfullmäktiges indikatorer och nyckeltal i den utsträckning det behövs för att ge förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten?
- Har det tagits hänsyn till att mål och indikatorer inte konkurrerar eller är i konflikt med varandra?
- Har styrelse och nämnder följt upp och analyserat vad som åstadkommit i förhållande till kommunfullmäktiges inriktningsmål och övriga mål fastställda av nämnden eller kommunövergripande planer och program?
- Tar styrelse och nämnders uppföljning av målen utgångspunkt i viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden?

2019-11-22

- Ligger tyngdpunkten i redovisningen av målen på analyser, slutsatser och kommentarer som förklarar det egna resultatet och vad detta betyder för Uppsala kommun i sin helhet?
- Tar styrelsen och nämnderna aktiva beslut om åtgärder med anledning av avvikelser från fastställda mål?

## 2.2 Avgränsning

Granskningen har varit avgränsad till kommunstyrelsens ansvar för den egna verksamheten, d.v.s. inte för dess ansvar för nämnderna inom ramen för uppsiktsplikten. Granskningen har inte omfattat valnämnden, räddningsnämnden, namngivningsnämnden, kulturnämnden, idrotts- och fritidsnämnden och överförmyndarnämnden.

## 2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning har varit:

- Kommunallagen
- Uppsala kommuns Mål och budget 2019–21 (framförallt avsnitten *Så här styrs Uppsala och styrmodell*)
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut
- Vedertagen praxis för mål- och resultatstyrning i enlighet med SKL:s *Guide för planering, uppföljning, åtgärder i kommunövergripande styrning*<sup>1</sup>

## 2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden, plan- och byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, utbildningsnämnden, arbetsmarknadsnämnden, äldre- och omsorgsnämnden och socialnämnden.

## 2.5 Projektorganisation

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

## 2.6 Metod och utgångspunkter

En närmare beskrivning av granskningens metod och utgångspunkter finns i bilaga 1.

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

---

<sup>1</sup> Se

[https://skl.se/download/18.105df55f1665d36a33427979/1539329355302/SKL\\_Guide\\_2015%20slutlig%20version.pdf](https://skl.se/download/18.105df55f1665d36a33427979/1539329355302/SKL_Guide_2015%20slutlig%20version.pdf)

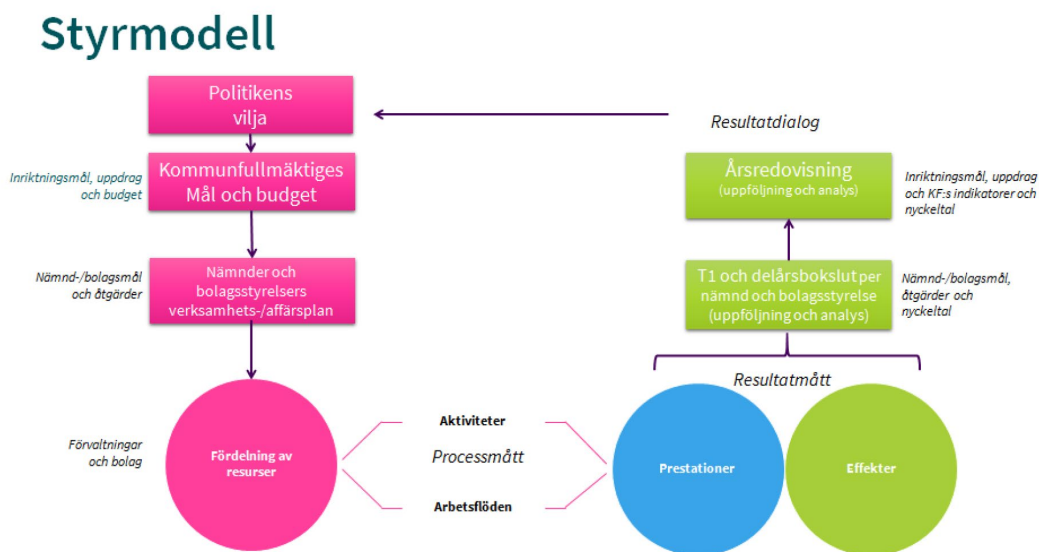
### 3 Resultat av granskningen

Nedan redovisas granskningens resultat. Inledningsvis följer en beskrivning av Uppsala kommuns styrmodell. Med utgångspunkt från revisionsfrågorna redovisas därefter våra iakttagelser kopplat till kommunens styrning, följt av iakttagelserna kring kommunens arbete med uppföljning och analys.

#### 3.1 Styrmodell och mål i Uppsala kommun

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beskriver syftet med ett styr- och ledningssystem som: *att utifrån ett helhetsperspektiv stödja och följa upp verksamheterna, både i egen regi och hos externa utförare, så att dessa kan kvalitetssäkra och förbättra tjänsterna för brukarna (elever, klienter, patienter) och medborgarna.* För att styra kommunen behöver flera olika delar i styrprocessen samverka samtidigt som ett välfungerande styr- och ledningssystem ger nödvändigt stöd till verksamheten.<sup>2</sup>

Nedan ses en bild av Uppsala kommuns styrmodell.



Uppsala kommuns styrmodell, hämtad från Mål och budget 2019-21

En viktig grund i kommunens styrmodell är kommunens mål- och budgetdokument, där kommunfullmäktige bl.a. beslutat om nio långsiktiga inriktningsmål för verksamheten. De ska inom de ekonomiska ramarna ge en gemensam riktning och skapa förändring i hela den kommunala verksamheten. Mål och budget gäller i tre år, men är årligen föremål för revidering. Inriktningsmålen är:

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

<sup>2</sup> <https://skl.se/demokratiledningstyrning/stodforattstyraochleda/attstyraforresultat.24376.html>

2019-11-22

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

Utifrån inriktningsmålen ger kommunfullmäktige uppdrag till samtliga eller specifika nämnder/ styrelser. Varje nämnd och styrelse ansvarar för att bidra till att uppnå inriktningsmålen och ska, där de vill komplettera kommunfullmäktiges styrning, omsätta dem i egna mål och strategier i sina verksamhets- och affärsplaner. Där ska det tydligt framgå hur mål ska uppnås, åtgärder för genomförande samt hur de ska följas upp. Planerna gäller för tre år och revideras årligen.

Kommunfullmäktiges inriktningsmål följs bland annat upp genom indikatorer som mäter trender, resultat, önskade effekter eller tillstånd i samhället. Indikatorerna ska som utgångspunkt kunna jämföras över tid med andra organisationer och kommuner för att bl.a. ge underlag för medvetna och underbyggda beslut. De är i stor utsträckning könsuppdelade. Fullmäktige fastställer också nyckeltal som kompletterar indikatorerna för att löpande följa upp och analysera utvecklingen inom kommunens grunduppdrag. Nämnder och styrelser ska följa upp och analysera vad som åstadkommit i relation till inriktningsmålen, nämndens/styrelsens egna mål samt kommunövergripande planer och program. Uppföljningarna ska utgå från viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden. Nämnderna och styrelserna ska även komplettera fullmäktiges indikatorer och nyckeltal i den utsträckning som krävs för att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten.

Kommunstyrelsen leder och ansvarar för uppföljning, analys och utvärdering av den samlade verksamheten och följer månatligen upp nämnders och styrelser ekonomiska resultat samt utvalda indikatorer och nyckeltal. Nämnderna och styrelserna rapporterar resultat kopplat till inriktningsmål och uppdrag till kommunfullmäktige tre gånger per år, vilket sammanställs i delårsrapporter, delårsbokslut och årsredovisning. Utöver kommunstyrelsens uppföljning ska enskild nämnd och styrelse löpande följa upp och analysera utvecklingen inom sina respektive verksamhetsområden enligt *Plan för uppföljning och internkontroll*.

Nedan följer en redovisning av granskningens resultat med fokus på nämndernas tillämpning av styrning respektive uppföljning i enlighet med Uppsala kommuns styrmodell.

## 3.2 Styrning i Uppsala kommun

I detta avsnitt redovisas granskningens resultat och iakttagelser utifrån de revisionsfrågor som har fokus på kommunens styrning.

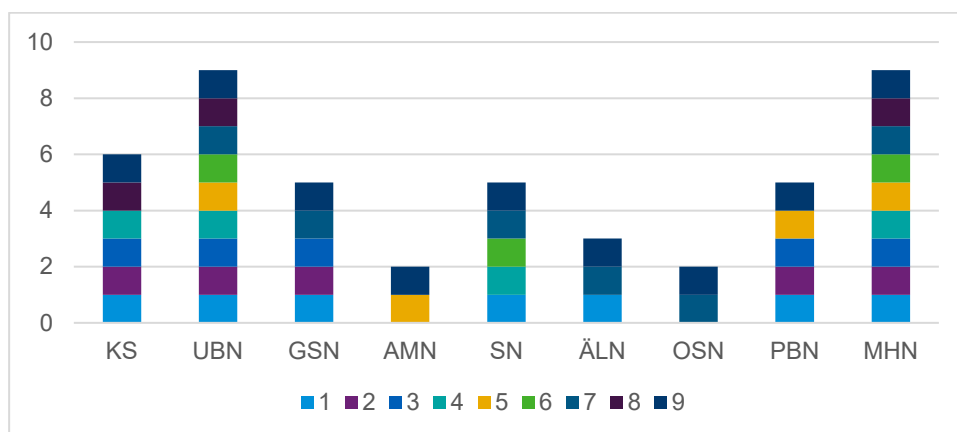
### 3.2.1 Har styrelse och nämnder brutit ned kommunfullmäktiges inriktningsmål till egna mål och strategier?

Vi har granskat nämndernas nedbrytning av fullmäktigemålen till egna mål och strategier genom att gå igenom nämndernas verksamhetsplaner, samt ställt frågor i en webbenkät riktad till drygt 70 tjänstepersoner. Enkätsvaren redovisas löpande nedan.

Nämndernas verksamhetsplaner utgår från kommunens Mål och budget 2019-2021. Enligt kommunens styrmodell är det obligatoriskt för nämnder och styrelser att bryta ner fullmäktiges uppdrag till egna strategier och nyckeltal. Däremot avgör nämnderna själva om de vill ta fram egna nämndmål utifrån inriktningsmålen för utvecklingsområden där de ser behov av tydligare styrning.

Sammanfattningsvis har alla nämnder brutit ner fullmäktiges inriktningsmål och uppdrag antingen till nämndmål eller strategier i form av uppdrag eller åtgärder för nämnden. Här utgör äldrenämnden ett intressant exempel. Nämnden har i sin verksamhetsplan "översatt" och konkretiserat både inriktningsmålen och andra övergripande styrdokument relaterat till sin verksamhet, såsom nämndmålet *Äldrenämnden ska använda sina ekonomiska resurser på ett hållbart och jämställt sätt* med tillhörande uppdrag och åtgärder.

Överlag dominerar nedbrytningen i strategier och åtgärder. Diagrammet nedan visar på stora skillnader i vilken utsträckning som nämnderna brutit ner fullmäktiges inriktningsmål till egna nämndmål. Till exempel har utbildningsnämnden respektive miljö- och hälsoskyddsnämnden brutit ner samtliga inriktningsmål, medan arbetsmarknadsnämnden endast brutit ned två av dem, varav ett kommungemensamt: *Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala*. Det är det enda inriktningsmål som ålagts alla nämnder och också det enda som alla svarat upp emot.



En annan iakttagelse är att kommunfullmäktiges inriktningsmål, till skillnad från nämndernas mål, genomgående har fokus på effekter och resultat som ska uppnås i kommunen. Granskningen av nämndernas verksamhetsplaner visar att också många av nämndmålen snarare har fokus på aktiviteter relaterade till hur processerna ska genomföras än på resultat som ska uppnås. Det har även tagits upp i kommentarer i webbenkäten.<sup>3</sup> Ett exempel är Kommunstyrelsens nämndmål *Utveckla det strategiska*

<sup>3</sup> Se avsnitt 3.2.2.

2019-11-22

*arbetet för hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030.* Ett nämndmål och indikatorer med fokus på resultat skulle snarare vara inriktade på aspekter som kännetecknar ett hållbart Uppsala som plats respektive kommunorganisation.

I intervjuerna finns en samstämmighet om att en sådan utveckling är önskvärd: *Det är ett arbete på alla nivåer – ju mer vi styr och följer upp på fullmäktiges mål med diskussioner som kretsar kring målen, desto mer fokus på resultat, vilket är önskvärt.*

Samtidigt tycker en stor majoritet av de svarande i webbenkäten att det är tydligt hur fullmäktiges inriktningsmål både ska uppnås och följas upp – även om flera kommenterar att inriktningsmålen och tillhörande uppdrag ibland är otydligt formulerade. Några tar även upp att kommunen fokuserar mer på större utvecklingsområden inom ramen för inriktningsmålen än på hur väl verksamheterna lyckas med sina grunduppdrag. Flera intervjuade tar också upp att denna balans diskuteras och att nämnderna tydligare behöver koppla de politiska ambitioner som uttrycks i inriktningsmålen till utvecklingen av kvaliteten i sina verksamheter. Det handlar om att utifrån en analys av verksamhetens kvalitet och resultat, jobba mer aktivt med nämndmål och mått för uppföljning i nämndernas verksamhetsplaner.

I detta arbete är det viktigt att redovisa och analysera indikatorer och nyckeltal könsuppdelat för olika grupper av brukare och invånare. Till skillnad från fullmäktiges inriktningsmål görs det bara i mindre omfattning i nämndernas verksamhetsplaner och delårsrapporter.

### **3.2.1.1** *Kommentar*

I webbenkäten anger en stor majoritet att det är tydligt både hur fullmäktiges inriktningsmål ska nås och följas upp. Utifrån dokumentgranskningen är vår bild dock att nämnderna inte har lika tydligt fokus som fullmäktige på vilka resultat och effekter som ska uppnås. Det tar sig dels uttryck i den stora variationen mellan nämnderna när det gäller nedbrytning i egna nämndmål, dels i att många nämndmål snarare är inriktade på aktiviteter. Det finns därmed risk för att "måluppfyllelse" snarare handlar om genomförda aktiviteter istället för resultat och effekter av insatser.

Vidare är vår bedömning att den stora spridningen av hur många och vilka av inriktningsmålen som nämnderna omsatt i egna mål inte avspeglar deras betydelse och möjlighet att bidra till dem, vilket kommunstyrelsen bör uppmärksamma i sin uppsikt av nämnderna.

Vi rekommenderar därför att fullmäktiges inriktningsmål i större utsträckning bryts ner till nämndmål som utifrån respektive nämnds verksamhet fångar viktiga utvecklingsområden i form av önskade resultat. Nämndmål enligt denna princip skulle bidra till tydligare styrning och uppföljning som ger bättre möjligheter att nå och bedöma kommunens resultat. Till exempel skulle det nuvarande kommunstyrelsemålet *Stärka krisberedskapen i kommunens alla verksamheter* istället kunna vara *God krisberedskap i kommunens alla verksamheter* med indikatorer som visar nivån av krisberedskap.

Kommunstyrelsen bör också tillse att individbaserade indikatorer genomgående redovisas och analyseras könsuppdelat för relevanta grupper av kvinnor och män. Det är viktigt både som grund för löpande kvalitets- och verksamhetsutveckling, och för bedömning av måluppfyllelse och behov av insatser på nämnd- och kommunnivå.



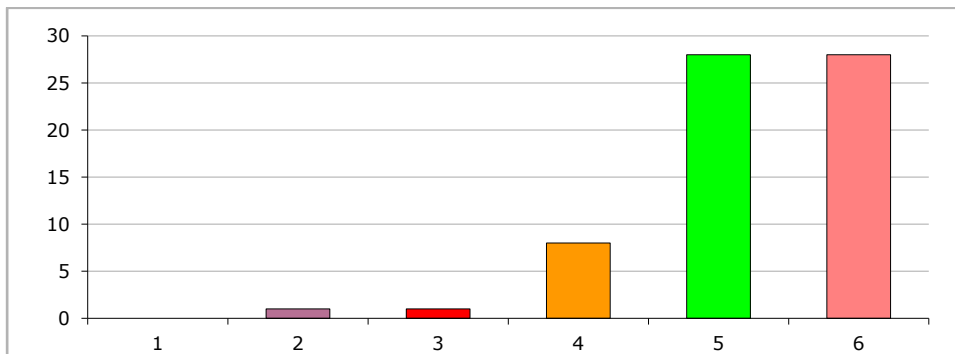
### 3.2.2 Framgår det tydligt hur nedbrutna mål ska uppnås, åtgärder för genomförande samt hur dessa ska följas upp?

Som redovisats ovan har kommunens nämnder i olika utsträckning brutit ned fullmäktiges inriktningsmål till nämndmål och åtgärder/aktiviteter. Kopplat till vissa av nämndernas mål finns strategier, som visar nämndernas långsiktiga vägval för hur de ska nå målen. I strategierna ska nämnderna ta hänsyn till kommunens program och policyer för att placera åtgärderna i ett sammanhang. När det gäller åtgärder för genomförande framgår de ofta tydligare i nämndernas delårsrapporter än i verksamhetsplanerna.

För uppföljning av nämndmål, uppdrag och åtgärder har nämnderna i vissa fall indikatorer, men bedömningen grundar sig också på genomförda aktiviteter. Hur nämnderna ska följa upp enskilda nämndmål skiljer sig åt. Till exempel har socialnämnden tagit fram indikatorer för samtliga nämndmål, medan det är mindre tydligt hur och utifrån vilka indikatorer omsorgsnämnden ska följa upp sina mål.

Nedbrytningen av kommunfullmäktiges mål och strategier till den egna nämndens verksamhet är ett led i att skapa en så kallad röd tråd i styrningen från kommunövergripande nivå till enskilda verksamheter. En fråga i webbenkäten var om det finns en röd tråd mellan fullmäktiges mål och den egna nämndens verksamhetsplan. Som framgår nedan anser en överväldigande majoritet av dem som svarat att så är fallet. Vidare har flera kommenterat att de sett en positiv utveckling av den röda tråden de senaste åren.

**Enkätfråga: Det finns en röd tråd i kommunfullmäktiges Mål och budget till den verksamhetsplan som min nämnd arbetar utifrån.**



Hur väl håller du med påståendet?

1 = Håller inte med alls, 6 = håller med helt och hållet.

Vi frågade i webbenkäten även om de upplever att nämndernas verksamhetsplaner tydligt visar vilka mål och resultat som ska uppnås. En majoritet anger att det är tydligt, samtidigt som kommentarerna visar att det finns oklarheter kring hur mål- och resultatuppfyllelse ska tolkas: *Måluppfyllelse innebär ofta att vi genomfört de aktiviteter som vi planerat.* Andra uttrycker att det finns en otydlighet kring vilka resultat som ska uppnås: *Målen finns men ofta saknas en baslinje. Svårt att hitta bra indikatorer.*

Av intervjuerna framgår att det finns en medvetenhet om dessa utvecklingsbehov och att arbete pågår för att fortsätta stärka den röda tråden. Det omfattar bl.a. att nämnderna behöver tydliggöra kopplingen mellan deras grunduppdrag och fullmäktiges mål. Vidare finns en ambition både från den politiska ledningen och kommunledningskontoret att dels minska det totala antalet uppdrag, dels att formulera dem på en jämnare

2019-11-22

och mindre detaljerad nivå. I intervjuerna lyftes också en fråga om hur kommunens ambition kring tillitsbaserad styrning rimmar med ett stort antal, ofta detaljerade, uppdrag: *I den bästa av världar visar politiken vart vi ska, men hur avgör vi i verksamheten.* En annan fråga som togs upp var styrningen som grund för kvalitets- och verksamhetsutveckling med fokus på ständig förbättring av verksamheternas grunduppdrag. Bland annat finns behov att fortsätta stärka nämnderna i att beskriva och analysera kvaliteten i sina verksamheter som grund för att förbättra återrapporteringen av deras grunduppdrag kopplat till fullmäktiges mål. Förmågan att knyta an till fullmäktiges mål och antal uppdrag kan ses som "kommunicerande kärn": *Ju mer vi följer upp kopplat till fullmäktiges mål, desto mer kan vi minska på uppdragen.*

Ett annat utvecklingsområde som kom upp är att tydliggöra den röda tråden för medborgarna. Kommunikationen av resultat behöver bli en [...] *naturlig del av uppföljningen som visar hur resultatet har sin grund i ett politiskt beslut.* Det framkom också en önskan om att i mål och budget tydligare beskriva vad de olika uppdragen innebär, bl.a. för att inte skapa felaktiga förväntningar. Vidare lyftes behov av att stärka kopplingen till Agenda 2030 i styrningen bland annat genom att bryta ner de nationella nyckeltalen utifrån Uppsalas kontext.

Uppsalas styrsystem är liksom kommunens mål- och budgetdokument omfattande och komplext och enligt flera intervjuade är det inte tydligt vare sig för alla förtroendevalda eller tjänstepersoner vad ett uppdrag, en aktivitet och ett mål egentligen är. Bland annat uttryckte en intervjuad att *Målstyrningsmodellens förankring hos förtroendevalda har en förbättringspotential.* Vidare är verksamhetsplaneringsarbetet på förvaltningarna ofta personberoende, vilket påverkar formuleringen av mål, strategier och indikatorer för nämnderna. Ett exempel på arbetssätt för att skapa så goda förutsättningar som möjligt kommer från äldrenämnden och dess förvaltning. Där inleds arbetet med en hel dag för att lägga en gemensam grund både kring arbetsprocessen och nämndens förutsättningar och behov.

Det finns även centralt stöd i verksamhetsplanearbetet. Som ett led i kommunstyrelsens uppsiktsplikt och som vägledning för förvaltningarna går kommunledningskontoret igenom nämndernas och bolagens verksamhets- och affärsplaner efter att de beslutats. Syftet är att identifiera goda exempel, men också eventuella motverkande effekter och uppdrag som inte omsatts av berörda nämnder och bolag. Det diskuteras gemensamt på koncernledningsgruppen utöver att varje förvaltnings-/bolagsledning erbjuds möten för att gå igenom granskningen för den egna nämnden/styrelsen. Som stöd för förvaltningarna finns också anvisningar i kommunens beslutsstödsystem, utbildningsmaterial och seminarier.

### 3.2.2.1 Är målen SMARTa?

Vi har med utgångspunkt från SKL:s checklista för "smarta mål" granskat nämndernas verksamhetsplaner för 2019 för att bedöma om deras nämndmål är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta.

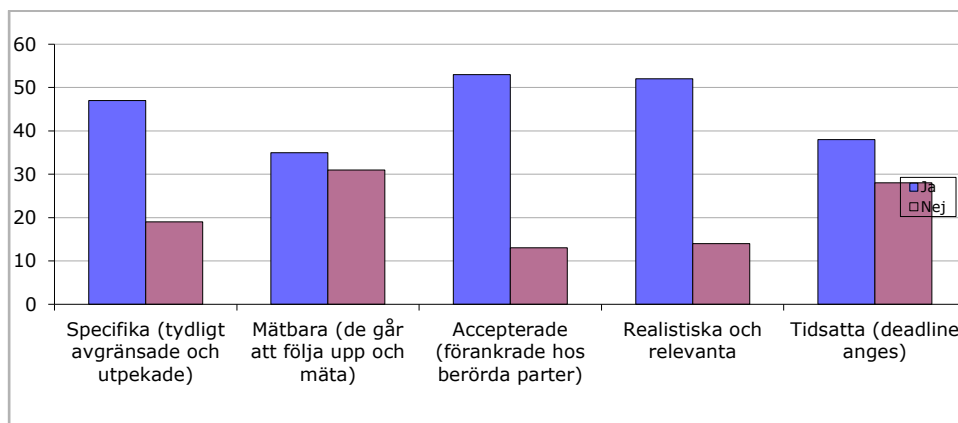
Som redan konstaterats visar granskningen att en stor del av nämndmålen är vaga och att de tenderar att fokusera på aktiviteter, snarare än resultat. Många av nämndmålen liknar detta som kommunstyrelsen formulerat kopplat till inriktningsmål 2: *Säkerställa långsiktigt hållbar styrning och redovisning av exploateringsverksamheten*, medan det

är ovanligt med nämndmål av samma specifika karaktär som arbetsmarknadsnämndens mål att *Andel av Uppsalas invånare som mottagit ekonomiskt bistånd ska minska till max 4 procent*.

Uppfyllelsen av nämndmålen bedöms till betydande del utifrån i vilken mån åtgärder har genomförts, men till många mål finns även indikatorer. Till exempel ska gatu- och samhällsmiljönämnden bedöma samtliga nämndmål utifrån status för åtgärderna och relevanta indikatorer. Indikatorerna innehåller nuvärde som är könsuppdelat, jämförvärde, målsättning och trend.

Sammantaget kan en stor del av nämndmålen dock inte anses uppfylla kriterierna för specifika, mätbara och tidsatta mål, vilket ligger i linje med svaren på webbenkäten. Som framgår av diagrammet nedan, anser drygt två tredjedelar av de svarande att deras nämnd har mål som är specifika, det vill säga tydligt avgränsade och utpekade. Drygt hälften anser att nämndens mål är mätbara och att de är tidsatta. Däremot uppger en stor majoritet att nämndens mål är accepterade och förankrade hos berörda parter, samt att nämndens mål är realistiska och relevanta.

**Enkätfråga: Den verksamhetsplan som min nämnd arbetar utifrån har mål som är Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och relevanta, Tidsatta**



I kommentarerna har flera svarande samtidigt lyft att målen inte alltid är realistiska, utan snarare visionära. Det framgår även av kommentarerna att målen på det hela taget inte är tidsatta utöver verksamhetsplanens livslängd. Av kommentarerna framgår även att SMARTa mål ibland snarare tolkas som aktiviteter än just mål och att [...] *de kan ses som en typ av mål/uppdrag till förvaltningen från nämnden*.

### 3.2.2.2 **Kommentar**

Nedbrytningen av kommunfullmäktiges mål och strategier till den egna nämndens verksamhet är ett led i att skapa en röd tråd i styrningen från kommunövergripande nivå till enskilda verksamheter. I webbenkäten ansåg en stor majoritet att det finns en sådan röd tråd och flera menar att den stärkts. Samtidigt visar dokumentgranskningen att kommunens nämnder i varierande utsträckning brutit ned fullmäktiges inriktningsmål till nämndmål och beskrivit strategier och åtgärder. Vidare använder de sig i varierande grad av indikatorer för uppföljning av nämndmål, uppdrag och åtgärder och ofta grundar sig bedömningen på genomförda aktiviteter.

2019-11-22

Intervjuerna tyder på en stark medvetenhet om fortsatta utvecklingsbehov. Det handlar inte minst om att skifta fokus från att styra och följa upp aktiviteter till att styra på resultat, bland annat genom att minska antalet uppdrag och stärka kopplingen till nämndernas grunduppdrag. Vidare är vår bild att det pågår ett kontinuerligt arbete för att fortsätta stärka den röda tråden, både centralt och i enskilda nämnder och förvaltningar. Detta arbete bör intensifieras i enlighet med styrmodellens intentioner.

Att formulera SMARTa mål är inte enkelt och ibland saknas analyser och lämpliga indikatorer att basera dem på. Samtidigt ger SMARTa mål underlag för att utveckla och förbättra verksamhet och resultat genom en tydlig riktning för arbetet.

Utifrån granskningen bedömer vi att nämndernas mål delvis är SMARTa. En stor del av målen bedöms inte vara specifika, mätbara och tidsatta, men till betydande del upplevs de som accepterade, realistiska och relevanta. Det pågår en översyn av hur verksamheterna arbetar med indikatorer och vilka som är relevanta för vilka verksamheter. Vår bedömning är att kommunstyrelsen som ett led i detta arbete bör säkerställa att samtliga nämnder arbetar utifrån en enhetlig struktur, som betonar vikten av SMARTa mål.

### **3.2.3 Är målen ekonomiskt beräknade, d.v.s. har det genomförts konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen?**

Denna revisionsfråga har belysts genom webbenkäten och intervjuer. Sammanfattningsvis framträder en bild av att Uppsala kommun i betydande utsträckning genomför ekonomiska beräkningar och konsekvensanalyser, men att det kan variera både mellan och inom nämnderna hur systematiskt och konsekvent det görs.

I webbenkäten uppger en majoritet av de som svarat att deras nämnd genomför konsekvensanalyser för att kunna nå fastställda mål i respektive ansvarsområde. Samtidigt uppger en tredjedel att deras nämnd inte gör det.

Motsvarande gäller också ekonomiska bedömningar där drygt sju av tio svarande uppger att deras nämnd gör ekonomiska bedömningar för att kunna nå fastställda mål i respektive ansvarsområde, medan en tredjedel uppger att nämnden inte gör det. Här framkommer också frågor kring i vilken utsträckning som inriktningsmål och övergripande ambitioner såsom rätt till heltid har konsekvensberäknats inför beslut.

Det finns ingen gemensam mall eller liknande som grund för att göra ekonomiska analyser och bedömningar relaterat till målen, men intervjuade uppger att kommunens centrala staber är måna om att [...] *prata samma språk, till exempel när man skickar in frågor i den politiska processen* och att [...] *det inte finns någonstans i kommunen där man inte beaktar att ett mål kommer att kosta pengar, ibland kvantifierat och ibland inte*. Vidare förväntas arbetet kring ekonomiska bedömningar och konsekvensanalyser relaterat främst till investeringar att utvecklas då ett portföljkontor etableras. Det framhålls som ett viktigt utvecklingsområde då [...] *de enskilda projekten alltför ofta uppvisar negativa avvikelser*. Samtidigt framkommer att det svåraste inte handlar om metoder, utan om att göra de prioriteringar som krävs: *Tycker vi jobbar ganska bra med det. Eftersom VP-processen har blivit bättre så har vi också blivit allt bättre på att fånga ekonomiska konsekvenser tidigare. Problemet är inte metoder och stöd, utan snarare prioriteringarna som behöver göras. Vi pratar mycket om det i förvaltningen, där ekonomin alltid är en viktig del.*

### 3.2.3.1 **Kommentar**

Granskningen visar på en stor medvetenhet i kommunen om vikten av att bedöma och beakta kostnader i relation till mål och beslut om åtgärder, och att så ofta också görs. Samtidigt tyder granskningen på att nämnderna inte arbetar på ett konsekvent och systematiskt sätt med konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen i respektive ansvarsområden. Vår bedömning är att en "standardprocess" för hur nämnderna ska göra det skulle underlätta och rekommenderar att en sådan tas fram.

### 3.2.4 **Har styrelse och nämnder kompletterat kommunfullmäktiges indikatorer och nyckeltal för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av verksamheten?**

Flera av de granskade nämnderna har kompletterat fullmäktiges indikatorer och nyckeltal för att kunna följa upp och utvärdera sina verksamheter. Utifrån intervjuerna är vår bild att de indikatorer och nyckeltal som används för ekonomiuppföljning är tillräckliga och ändamålsenliga. Indikatorer och nyckeltal för ändamålsenlig uppföljning av verksamheten beskrivs däremot som ett utvecklingsområde, där det är ojämnt beroende på vilken slags verksamhet som nämnden har.

Kommunledningskontoret har utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt [...] *övergripande koll på alla nyckeltal*, men det är upp till respektive nämnd att besluta vilka nyckeltal som är relevanta. Just nu pågår en översyn: *vad har vi för nyckeltal och vem ansvarar för vad?* I arbetet framhålls bland annat risken för att bygga på sig alltför många nyckeltal och vikten av att respektive nämnd arbetar för att förstå och ta ansvar för sina nyckeltal.

#### 3.2.4.1 **Kommentar**

Som beskrivits i tidigare avsnitt finns behov av att utveckla styrningen och uppföljningen, bland annat utifrån "SMART-kriterierna". Då behövs "rätt indikatorer och nyckeltal i lagom mängd" som grund både för ändamålsenlig ekonomistyrning och verksamhetsutveckling. Vi ställer oss därmed positiva till översynen av nyckeltal i kommunen och rekommenderar att insatser samtidigt genomförs för att uppnå delaktighet och förankring hos nämndernas förtroendevalda.

### 3.2.5 **Har det tagits hänsyn till att mål och indikatorer inte konkurrerar eller är i konflikt med varandra?**

Denna revisionsfråga har belysts genom enkätundersökningen och uppföljande intervjuer. Utöver att fråga om kommunens olika mål konkurrerar med varandra har vi ställt frågor om styrningen utifrån kommunövergripande styrdokument.

Enkätresultaten tyder på att det i viss utsträckning förekommer målkonflikter och att mål konkurrerar med varandra. En tredjedel av de svarande bedömer att kommunens olika mål är konkurrerande eller i konflikt med varandra. Flera tar också upp målkonflikter i sina kommentarer och att samordningen mellan nämnderna behöver utvecklas.

### 3.2.5.1 **Kommunövergripande styrdokument**

Kopplat till revisionsfrågan om konkurrerande mål och indikatorer, har vi i enkäten och intervjuerna ställt frågor om hur kommunövergripande styrdokument uppfattas. Bakgrunden är att styrdokument vid sidan av kommunens mål och budget kan upplevas både som vägledande, men ibland också som konkurrerande styrsignaler.

Sammanfattningsvis upplever en stor andel av de svarande att det är svårt att ha överblick över kommunens styrdokument: drygt sju av tio svarande anger att det *inte* är enkelt att ha överblick över de olika kommunala styrdokumenterna.

Det är också svårt att veta vilka som ska implementeras i verksamheten och hur det ska göras. Endast sex av tio uppger att det är tydligt vilka av styrdokumenterna som ska implementeras i den verksamhet som de ansvarar för. Drygt hälften anger att det *inte* är tydligt hur styrdokument ska implementeras i den verksamhet som de ansvarar för.

Vidare kommenterar enkättagarna att de upplever antalet styrsignaler som mycket omfattande och ställer sig frågande till om någon inom kommunkoncernen egentligen har en samlad överblick över kommunens olika styrsignaler. En svarande menar att *vi skulle sannolikt få bättre resultat om vi kunde kraftsamla inom färre områden. Politiken skulle då sannolikt även få en mer sammansatt och analytisk återkoppling knutet till de områden som nämnden ser som absolut viktigast. Allt kan inte vara viktigast samtidigt.* Flera lyfter också det stora totala antalet styrdokument samt att avsaknad av koppling till kärnuppdraget försvårar implementeringen.

Slutligen uppger endast sex av tio svarande att kommunens olika styrdokument ger god vägledning för utveckling och förbättring av den verksamhet som de ansvarar för. Vidare kommenterar flera att den stora mängden styrsignaler och styrdokument är svåra att förhålla sig till, vilket ger en "diffus vägledning".

Intervjuerna visar på medvetenhet om problematiken. Kommungemensamma riktlinjer för styrdokument togs fram 2015 och en genomgång gjordes av hur många och vilka som fanns i kommunen. Därefter inleddes ett arbete med att [...] *rensa och ensa* bland styrdokumenterna, vilket fortfarande pågår. Bland annat har ansvariga utsetts för respektive styrdokument och varje år görs en aktualitetsbedömning baserad på "taggning" i kommunens beslutsstödsystem för att se om de är i behov av revidering, men också om det finns eventuella målkonflikter mellan dem och annan styrning.

För implementering är det upp till varje "dokumentansvarig" att stötta förvaltningarna i hur program och andra styrdokument ska genomföras. Intervjuerna tyder på stora skillnader i på vilket sätt och i vilken mån det görs. Det gäller också uppföljningen av dem. Vidare beskrivs ett behov av att utveckla kommunikationen riktat både till kommunens förtroendevalda och medarbetare: *Det är viktigt att jobba väldigt målmedvetet med de styrdokument som vi beslutar oss för att behålla. Det behöver finnas en hög ribba för att få ta fram en handlingsplan eller en policy och det behöver också nämndernas politiker vara involverade i. De behöver också få dragningar när ett styrdokument väl är beslutat, till exempel på nämndmöten. Förvaltningsdirektörerna bör ha samma uppdrag som bolagens VD:ar att se till att den egna nämnden håller hög kompetens kring de styrdokument som berör dess verksamhet. Nämnder och förvaltningar behöver göra en läranderesor där det finns möjlighet att reflektera tillsammans kring vad aktuella styrdokument betyder för verksamheten.*

### 3.2.5.2 **Kommentar**

Granskningen tyder på att det i viss utsträckning förekommer både målkonflikter och att mål konkurrerar med varandra. Vidare visar granskningen att kommunens stora antal styrdokument är svåra att förhålla sig till och att både stödet för och uppföljningen av implementeringen av dem varierar.

Mot denna bakgrund ser vi positivt på det arbete som pågår med att "rensa och ensa". Vår bedömning är att "standardprocesser" för att bedöma behov av nya styrdokument inför eventuellt framtagande, samt för att implementera respektive följa upp genomförandet skulle underlätta detta arbete och rekommenderar att sådana tas fram.

## 3.3 **Uppföljning och analys i Uppsala kommun**

I detta avsnitt redovisas granskningens resultat och iakttagelser utifrån de revisionsfrågor som har fokus på uppföljning och analys i kommunen. Sammanfattningsvis konstateras att både struktur och innehåll i uppföljningen skiljer sig åt mellan de granskade nämnderna, vilket gör att möjligheten att följa utveckling av genomförande, resultat och måluppfyllelse varierar.

### 3.3.1 **Har styrelse och nämnder följt upp och analyserat vad som åstadkommit i förhållande till kommunfullmäktiges inriktningsmål och övriga mål fastställda av nämnden eller kommunövergripande planer och program?**

Som grund för att besvara denna fråga har en granskning gjorts av delårsrapport 2 2019 för kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, omsorgsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, utbildningsnämnden och äldreomsorgsnämnden.

De granskade nämnderna har alla rapporterat hur arbetet med inriktningsmål, uppdrag samt nämndens mål, uppdrag och åtgärder har gått. Det ska tillsammans med indikatorer utgöra grunden i bedömningen för hur väl nämnderna bidrar till att uppfylla inriktningsmålen. För bedömning av måluppfyllelse respektive status för genomförande av kommunfullmäktiges uppdrag finns kommungemensamma kriterier.

Genomgången av delårsrapporterna visar att upplägget och innehållet i den ekonomiska uppföljningen följer ett gemensamt upplägg, men att verksamhetsuppföljningen varierar mellan nämnderna. Nedan ges några exempel på det:

- Samtliga granskade nämnder utom utbildningsnämnden inleder sina delårsrapporter med att övergripande sammanfatta status när det gäller inriktningsmål och uppdrag. Utbildningsnämnden slår fast att den bidrar till inriktningsmålen enligt plan, men kommenterar eller analyserar det inte närmare.
- Arbetsmarknadsnämnden, kommunstyrelsen plan- och byggnadsnämnden och äldreomsorgsnämnden har använt de kommungemensamma kriterierna för att bedöma både sitt bidrag till måluppfyllelse och uppdragens genomförande, medan omsorgsnämnden endast har använt kriterierna för uppdragens status. Utbildningsnämnden har inte redovisat vare sig måluppfyllelse eller uppdrag utifrån kriterierna.
- I samtliga granskade delårsrapporter ligger fokus på genomförandet av uppdrag och åtgärder, snarare än på vad det lett till i form av resultat och effekter. Delårsrapporterna för arbetsmarknadsnämnden, kommunstyrelsen och plan- och

2019-11-22

byggnadsnämnden innehåller dock flera exempel på redovisning av måluppfyllelse, liksom bedömningar baserade på utfall av indikatorer (se nedan).

- Arbetsmarknadsnämnden, kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden redovisar ett urval indikatorer för sin uppföljning, vilket övriga granskade nämnder inte gör.
- Alla granskade nämnder utom utbildningsnämnden redovisar uppföljning av sina nämndmål.
- Arbetsmarknadsnämnden, kommunstyrelsen, plan- och byggnadsnämnden och delvis även utbildningsnämnden knyter i sina redovisningar an till kommunövergripande program och planer. Omsorgsnämnden tar främst upp hur den bidrar till pågående framtagande av kommande styrdokument såsom barn- och ungdomspolitiska programmet, men med undantag för program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning och handlingsplanen för Gottsunda/Valsätra inte till andra befintliga program och planer.

Sammanfattningsvis ger ovanstående varierande möjligheter att bedöma vad nämnderna åstadkommit i förhållande till fullmäktiges inriktningsmål, deras egna mål, kommunövergripande planer och program. Om definitionen av "åstadkommit" är uppnådda resultat och effekter, har ingen av de granskade nämnderna fullt ut följt upp och analyserat *vad som uppnåtts* i förhållande till inriktningsmålen, nämndmål eller kommunövergripande planer och program. Däremot har de i varierande grad redovisat *vad som genomförts* utifrån inriktningsmålen, nämndmål och uppdrag, samt några av de kommunövergripande planerna och programmen.

Enligt intervjuerna är återrapportering av kvalitet och resultat i nämndernas verksamhet ett utvecklingsområde för kommunen. Inom äldreförvaltningen pågår till exempel en översyn av indikatorer som grund dels för tydligare styrning och uppföljning i nämndens verksamhetsplan och delårsbokslut, dels för kvalitets- och verksamhetsutveckling.

### **3.3.1.1** *Kommentar*

Granskningen visar att möjligheterna att bedöma vad nämnderna åstadkommit i förhållande till fullmäktiges inriktningsmål, nämndernas egna mål, kommunövergripande planer och program varierar, men att uppföljningen för flertalet nämnder innehåller goda exempel.

Mot denna bakgrund rekommenderar vi att kommunstyrelsen tillsammans med nämnderna får i uppdrag att utifrån goda exempel från de olika nämnderna ta fram en gemensam form för redovisning av nämndernas uppföljningar och analyser i delårsrapporter och årsbokslut.

### **3.3.2** *Tar styrelse och nämnders uppföljning av målen utgångspunkt i viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden?*

Också när det gäller måluppföljning med utgångspunkt i viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden skiljer sig nämnderna åt.

Samtliga granskade nämnder relaterar i sin uppföljning till utvecklingsområden och i vissa fall till viktiga händelser. Som redan beskrivits följs målen bara till mindre del upp



2019-11-22

utifrån redovisade resultat, med undantag för arbetsmarknadsnämnden och kommunstyrelsen som i stor utsträckning tar upp utfall för indikatorer. Dessa kommenteras och analyseras dock inte på ett konsekvent sätt. Också plan- och byggnadsnämnden redovisar utfall för ett antal indikatorer som den berör senare i rapporten. Vidare redovisar äldrenämnden genomgående förväntade effekter av åtgärder som grund för slutsatser och analys. Sammanfattningsvis visar detta på några skillnader i nämndernas uppföljning i relation till resultat, viktiga händelser och utvecklingsområden.

### **3.3.2.1** *Kommentar*

Granskningen visar att också möjligheterna att bedöma måluppfyllelse utifrån viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden varierar mellan nämnderna. Vi rekommenderar att även detta adresseras i det uppdrag som föreslagits ovan.

### **3.3.3** **Ligger tyngdpunkten i redovisningen av målen på analyser, slutsatser och kommentarer som förklarar det egna resultatet och vad detta betyder för Uppsala kommun i sin helhet?**

Samtliga granskade nämnder lägger i sina delårsrapporter tyngdpunkten på beskrivning av genomförandet av uppdrag, åtgärder och aktiviteter, snarare än analys. I sina beskrivningar drar de slutsatser och kommenterar arbetet främst i relation till sin egen verksamhet men till viss del också till utvecklingen i kommunen utifrån inriktningsmålen. Också här varierar dock redovisningen mellan nämnderna både i fokus och utförighet, men ofta även mellan olika delar i respektive nämnds rapport.

I intervjuerna betonas vikten av bra övergripande analyser, både utifrån nämndernas grunduppdrag och de kommunövergripande ambitionerna. Med det som grund kan kommunen fortsätta utveckla arbetet med "sektorsanalyser" som tar hänsyn till de olika beroendena mellan nämnderna och olika nivåer.

#### **3.3.3.1** *Kommentar*

Granskningen visar att nämnderna framför allt behöver utveckla sina redovisningar när det gäller analys, bland annat som grund för kommunövergripande sektorsanalyser. Vi rekommenderar att även det adresseras i det uppdrag som föreslås i avsnitt 3.3.1.1.

### **3.3.4** **Tar styrelse och nämnderna aktiva beslut om åtgärder med anledning av avvikelser från fastställda mål?**

Kommunens nämnder förväntas fatta aktiva beslut om åtgärder vid avvikelser från fastställda mål. Det gäller bland annat vid negativa budgetavvikelser, där nämnderna är ålagda att vidta åtgärder för att hålla budget och genomföra effektiviseringar. Utifrån såväl enkätsvaren som intervjuerna beskrivs det fungera väl.

Drygt sex av tio svarande i webbenkäten uppger att deras nämnd tar aktiva beslut om åtgärder vid avvikelser från fastställda mål. Flera kommenterar också att deras nämnd vid eventuella avvikelser tydligt efterfrågar förslag på hur det ska hanteras.



## **KPMG AB**

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

Vidare uppger en stor majoritet att den verksamhet som de ansvarar för tar aktiva beslut om åtgärder vid avvikelser från fastställda mål. Av kommentarer framgår dock att det ibland kan vara svårt för en enskild verksamhet/ nämnd, då mål ofta berör flera nämnder och ibland även Region Uppsala. Vidare framgår av kommentarerna att vissa verksamheter inte fattar formella beslut då det är [...] *viktigt att inte byråkratisera förbättringsarbetet för mycket.*

### **3.3.4.1 Kommentar**

Såväl enkätsvaren som intervjuerna tyder på att både nämnderna och deras verksamheter fattar aktiva beslut om åtgärder vid avvikelser från fastställda mål. I enkäterna är det dock få som har instämt helt och fullt i frågorna, vilket visar att det finns en förbättringspotential. Vi rekommenderar att det uppmärksammas i den pågående utvecklingen av kommunens styrning och uppföljning.

## 4 Svar på revisionsfrågorna

Nedan sammanfattas resultatet av granskningen med utgångspunkt från respektive revisionsfråga.

### **Har styrelse och nämnder brutit ned inriktningsmålen till egna mål och strategier?**

Ja, alla nämnder har brutit ner fullmäktiges inriktningsmål och uppdrag antingen till nämndmål eller strategier i form av uppdrag eller åtgärder för nämnden. Överlag dominerar dock nedbrytningen i strategier och åtgärder och det finns stora skillnader mellan i vilken utsträckning som nämnderna brutit ner fullmäktiges inriktningsmål till egna nämndmål. Vår bild är att det inte avspeglar deras betydelse att bidra till att fullmäktiges mål uppfylls. Vidare har nämnderna i sin nedbrytning av inriktningsmålen inte lika tydligt fokus som fullmäktige på resultat och effekter som ska uppnås. Det innebär en risk för att "måluppfyllelse" snarare handlar om genomförda aktiviteter istället för resultat och effekter av insatser.

### **Framgår tydligt hur nedbrutna mål ska uppnås, åtgärder för genomförande samt hur dessa ska följas upp?**

Delvis. Nedbrytningen av fullmäktiges mål och strategier till den egna nämndens verksamhet är ett led i att skapa en röd tråd i styrningen från kommunövergripande nivå till enskilda verksamheter. Webenkäten visar på en stark upplevelse av en sådan röd tråd och att den stärkts de senaste åren. Dokumentgranskningen visar dock att nämnderna i varierande utsträckning brutit ned fullmäktiges inriktningsmål till nämndmål och beskrivit åtgärder för genomförande. Det varierar också i vilken mån nämnderna angett indikatorer för uppföljning och ofta grundar den sig på genomförda aktiviteter.

Samtidigt finns en stark medvetenhet om fortsatta utvecklingsbehov för att uppnå en tydligare resultatstyrning, bland annat genom att minska antalet uppdrag och stärka kopplingen till nämndernas grunduppdrag. Detta arbete bör intensifieras i enlighet med styrmodellens intentioner.

### **Är målen SMARTA, d.v.s. specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta?**

Delvis. En stor del av målen bedöms inte vara specifika, mätbara och tidsatta, men till betydande del upplevs de som accepterade, realistiska och relevanta. Det pågår en översyn av indikatorerna i kommunen, där det bör säkerställas att samtliga nämnder arbetar utifrån en enhetlig struktur som omfattar SMARTa mål.

### **Är målen ekonomiskt beräknade, d.v.s. har det genomförts konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att kunna nå målen inom respektive ansvarsområde?**

Delvis. Det finns en stor medvetenhet i kommunen om vikten av att bedöma och beakta kostnader i relation till mål och beslut om åtgärder och vår bild är att det vanligen görs. Samtidigt tyder granskningen på att nämnderna inte arbetar på ett konsekvent och systematiskt sätt med konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen i respektive ansvarsområden. En "standardprocess" för hur nämnderna ska göra det, skulle sannolikt underlätta sådana analyser och bedömningar.

2019-11-22

**Har styrelse och nämnder kompletterat kommunfullmäktiges indikatorer och nyckeltal i den utsträckning det behövs för att ge förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten?**

Delvis, flera av de granskade nämnderna har kompletterat fullmäktiges indikatorer och nyckeltal för att kunna följa upp och utvärdera sina verksamheter. Granskningen tyder på att de indikatorer och nyckeltal som används för ekonomiuppföljning är tillräckliga och ändamålsenliga. Indikatorer och nyckeltal för ändamålsenlig uppföljning av verksamheten beskrivs däremot som ett utvecklingsområde, där det är ojämnt beroende på vilken slags verksamhet som nämnden har.

Det pågår en översyn av nyckeltalen i kommunen och vi uppfattar att ambitionen är att fastställa "rätt indikatorer och nyckeltal i lagom mängd" som grund både för ändamålsenlig ekonomistyrning och verksamhetsutveckling. I arbetet betonas betydelsen av god förankring hos nämnderna, där insatser bör genomföras för att säkerställa delaktighet och förankring hos nämndernas förtroendevalda.

**Har det tagits hänsyn till att mål och indikatorer inte konkurrerar eller är i konflikt med varandra?**

Ja, vår bild är att det tagits sådan hänsyn, men att det i viss utsträckning förekommer både målkonflikter och att mål konkurrerar med varandra. Det påverkas också av de olika styrsignaler som det stora antalet styrdokument i kommunen bidrar till. Granskningen visar att de upplevs som svåra att förhålla sig till och att både stödet för att implementera dem och uppföljningen av dem varierar. Sedan några år pågår arbete med att "rensa och ensa" bland styrdokument, där "standardprocesser" för att bedöma behov av nya styrdokument, implementera och följa upp dem skulle kunna underlätta.

**Har styrelse och nämnder följt upp och analyserat vad som åstadkommit i förhållande till kommunfullmäktiges inriktningsmål och övriga mål fastställda av nämnden eller kommunövergripande planer och program?**

Delvis. De granskade nämnderna har alla rapporterat hur arbetet med inriktningsmål, uppdrag samt nämndens mål, uppdrag och åtgärder har gått. Genomgången av delårsrapporterna visar att upplägget och innehållet i den ekonomiska uppföljningen följer ett gemensamt upplägg, medan verksamhetsuppföljningen varierar mellan nämnderna.

Det ger varierande möjligheter att bedöma vad nämnderna åstadkommit i förhållande till fullmäktiges inriktningsmål, deras egna mål, kommunövergripande planer och program. Om definitionen av "åstadkommit" är uppnådda resultat och effekter, har ingen av de granskade nämnderna fullt ut följt upp och analyserat *vad som uppnåtts* i förhållande till inriktningsmålen, nämndmål, kommunövergripande planer och program, men däremot *vad som genomförts*. Samtidigt finns goda exempel i nämndernas redovisningar vilka bör ligga till grund för att utveckla en gemensam form för uppföljningar och analyser i delårsrapporter och årsbokslut.

**Tar styrelse och nämnders uppföljning av målen utgångspunkt i viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden?**

Delvis. Granskningen visar att nämnderna i sin uppföljning relaterar till utvecklingsområden och i vissa fall till viktiga händelser, men att målen till mindre del följs upp utifrån redovisade resultat. Samtidigt varierar nämndernas redovisningar, vilket påverkar möjligheterna att bedöma de enskilda nämndernas måluppfyllelse.



**KPMG AB**

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

**Ligger tyngdpunkten i redovisningen av målen på analyser, slutsatser och kommentarer som förklarar det egna resultatet och vad detta betyder för Uppsala kommun i sin helhet?**

Granskningen visar att redovisningen varierar i fokus och utförlighet både mellan och inom nämnderna. Framför allt behöver nämnderna utveckla sina redovisningar när det gäller analys, bland annat som grund för kommunövergripande sektorsanalyser.

**Tar styrelsen och nämnderna aktiva beslut om åtgärder med anledning av avvikelser från fastställda mål?**

Granskningen visar att styrelsen och nämnderna tar aktiva beslut om åtgärder vid avvikelser från fastställda mål. Enkätsvaren tyder dock på en förbättringspotential som bör uppmärksammas i kommunens kontinuerliga utveckling av sin styrning och uppföljning.

## 5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att Uppsala kommun delvis arbetar enligt kommunfullmäktiges fastställda mål- och resultatstyrningsmodell samt praxis för målstyrning. Det kommunen behöver utveckla i sin mål- och resultatstyrning, är ett större fokus på just mål och resultat. Det är också viktigt att minska de olika styrsignaler som det stora antalet styrdokument i kommunen bidrar till.

Granskningen visar att det finns en stark medvetenhet i kommunen om fortsatta utvecklingsbehov för att uppnå en tydligare mål- och resultatstyrning. Det pågår också kontinuerligt arbete, bland annat för att minska antalet uppdrag och stärka kopplingen till nämndernas grunduppdrag.

För att öka tydligheten om vad som ska uppnås och tilliten i styrningen, bör styrelse och nämnder bland annat så långt möjligt ta fram nämndmål med tydligt resultatfokus och indikatorer för att följa utvecklingen, istället för dagens ofta mer aktivitetsbetonade mål. Vidare bör uppföljningen utvecklas både som grund för systematisk verksamhetsutveckling och kvalitetsarbete och för bedömning av måluppfyllelse och behov av insatser på nämnd- och kommunnivå. Här är det viktigt att följa resultat, kvalitet och resurser för olika grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män som invånare och brukare.

Mot denna bakgrund bör det pågående arbetet för att stärka mål- och resultatstyrningen, både centralt och i enskilda nämnder och förvaltningar, intensifieras i enlighet med styrmodellens intentioner. Som ett led i detta bör insatser genomföras för att säkerställa delaktighet och god förankring av styrmodellen och dess olika delar hos nämndernas förtroendevalda.

Vi rekommenderar att:

- Kommunfullmäktiges inriktningsmål i större utsträckning bryts ned till nämndmål som utifrån respektive nämnds verksamhet fångar viktiga utvecklingsområden i form av önskade resultat.
- Kommunstyrelsen tillser att individbaserade indikatorer genomgående redovisas och analyseras könsuppdelat för relevanta grupper av kvinnor och män.
- Kommunstyrelsen, som ett led i översynen av hur verksamheterna arbetar med indikatorer, säkerställer att samtliga nämnder arbetar utifrån en enhetlig struktur, som betonar vikten av SMARTa mål.
- Kommunstyrelsen tar fram tydliga standardprocesser för att bedöma behov av nya styrdokument inför eventuellt framtagande, samt för att implementera respektive följa upp genomförandet av dem.
- Kommunstyrelsen, tillsammans med nämnderna, utifrån goda exempel från de olika nämnderna tar fram en gemensam form för redovisning av deras uppföljningar och analyser i delårsrapporter och årsbokslut.
- Kommunstyrelsen tar fram en standardprocess som stöd för styrelsen och nämnderna att konsekvent och systematiskt göra konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen i sina ansvarsområden.



**KPMG AB**

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal  
revisor*

Anna Giotas Sandquist  
*Verksamhetsrevisor*

Max Kollberg  
*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

Vi har i granskningen använt dokumentgranskning, enkätundersökning och intervjuer som kompletterande metoder.

### *Dokumentgranskning*

Följande dokument har granskats:

- Mål och budget för Uppsala kommun 2019-21
- Nämnders och styrelser verksamhetsplaner 2019
- Nämnder och styrelser delårsrapporter 2 2019

### *Enkätundersökning*

En webbenkät skickades till totalt 72 tjänstepersoner på olika nivåer i Uppsala kommuns förvaltningar. Svarsfrekvensen var 92 procent, vilken betraktas som väldigt god. Enkäten bestod av två kategoriseringsfrågor i form av funktion och nämnd, samt 17 frågor varav vissa var delfrågor. Deltagande hade i enkäten möjlighet att kommentera sina svar. Frågorna syftade till att få en överblick av hur tjänstepersoner på olika nivåer anser att kommunens mål- och resultatstyrning fungerar. Resultatet av enkäten samt ett urval kommentarer redovisas i rapporten. I resultatredovisningen har svarsalternativ 1-3 tolkats som att de svarande "inte instämmer" och svarsalternativ 4-6 som att de "instämmer".

Följande funktioner har fått den digitala enkäten:

- Förvaltningsdirektörer
- Direktörer
- Avdelningschefer
- Ekonomichefer
- Controllers
- Kvalitetsansvariga
- Verksamhetsutvecklare

### *Intervjuer*

Intervjuer har skett med:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunens ekonomidirektör, kommunledningskontoret
- Kommunens planerings- och kvalitetschef, kommunledningskontoret
- Förvaltningsdirektör och avdelningschef för avtal och marknad, äldreförvaltningen





# Granskning av plan- mark- och exploaterings- verksamheten

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-11-22

Antal sidor 16

Antal bilagor 6



**Uppsala kommun**  
Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten  
Rapport  
2019-11-22

## Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd	5
2.5	Metoder	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Stadsbyggnadsförvaltningens organisation och styrning	5
3.2	Styrning och uppföljning av verksamheten	8
3.3	Ändamålsenlighet i styrning och uppföljning	14

### Bilagor

- Bil. 1 Interna och externa regelverk
- Bil. 2 SBF organisation och resurser
- Bil. 3 Exempel på roller och ansvar
- Bil. 4 Styrning av SBF
- Bil. 5 Samhällsbyggnadsprocessen
- Bil. 6 Internkontrollplan och MEX-plan

## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens plan-, mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma om styrande dokument, organisation, resurser, processer och rutiner är tillräckligt ändamålsenliga för att plan-, mark- och exploateringsverksamheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till behov och uppdrag.

### Övergripande bedömningar

Vår övergripande bedömning är att styrningen och uppföljningen avseende plan- mark- och exploateringsverksamheten inom stadsbyggnadsförvaltningen är tillfredsställande.

Detta beror på att man utvecklat och implementerat styrande dokument, genomfört en tydlig styrning av organisationen samt utvecklat samhällsbyggnadsprocessen och projektstyrningen. Dock kvarstår att utveckla fler processer och införa ett bättre systemstöd.

Stadsbyggnadsförvaltningen och plan- och byggnadsnämnden har en systematisk uppföljning av mål och uppdrag och det systematiska och kontinuerliga utvecklingsarbetet som pågår gällande processer, digitalisering, projekthantering m.m. torde innebära bättre möjligheter för SBF att kunna visa att organisation, resurser, processer och system samverkar på ett sådant sätt att planeringen och uppföljningen av uppdrag och mål sker på ett hållbart sätt.

### Bedömningar och rekommendationer utifrån revisionsfrågorna

1. Har stadsbyggnadsförvaltningen organisation och resurser för att utforma lämpliga styrdokument, processer, rutiner och projekt med hänsyn till externa krav och kommunens mål och uppdrag?

Svar: Ja, det finns en organisation med resurser och med kapacitet att utveckla styrmedel och processer.

#### Rekommendation

- Stadsbyggnadsförvaltningen bör i fortsättningen beskriva och säkerställa att de väsentligaste utvecklingsinsatserna rörande processer, system m.m. redovisas till plan- och byggnadsnämnden.
2. Styr och följs plan-, mark- och exploateringsverksamheten upp på ett sådant sätt att mål och uppdrag uppfylls och kan redovisas?

Svar: Ja, stadsbyggnadsförvaltningen redovisar löpande och systematiskt sina resultat mot uppdrag och mål. Dock att detta arbete kan underlättas när utveckling av processer och system har kommit längre.

#### Rekommendationer

- SBF bör ta fram processbeskrivningar och förtydliga rollbeskrivningar för exploateringsverksamheten.

## Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- SBF bör överväga att komplettera internkontrollplanen genom att i denna koppla ihop beskrivna risker med de processbeskrivningar som nu utvecklas i allt större omfattning.
  - SBF bör, i samband med utveckling av sina processer, överväga att på sikt koppla ihop processarbetet med utveckling av ett övergripande kvalitetsledningssystem för förvaltningen.
  - SBF bör åskådliggöra de viktigaste utvecklingsinsatserna i en utvecklingsplan där insatserna kan kopplas till olika delar i verksamhetsplanen och där risker som påverkar utvecklingen anges. Exempel på risker har framkommit under granskningen och är kända av SBF.
3. Leder utformningen och styrningen/uppföljningen av plan-, mark- och exploateringsverksamheten till att verksamheten på ett ändamålsenligt sätt uppnår de förväntningar som kommunen har?

### Rekommendation

- SBF bör löpande stämna av och dokumentera att de olika utvecklingsinsatser som görs kan avstämmas mot hur dessa bidrar till att styra och följa upp mot uppdrag och mål.

## 2 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens plan-, mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Plan- och byggnadsnämnden ansvarar främst för uppgifter enligt plan- och bygglagen, inklusive de lagar och andra föreskrifter som hör till denna lag, med undantag för översiktsplanering. Nämnden planerar också för, och ger förslag till, inrättande av områdesskydd såsom natur- och kulturresevat. Nämnden har också ansvar för uppgifter enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag. I kommunen finns, vad gäller plan-, mark- och exploateringsverksamhet, dessutom Mark- och exploateringsutskottet under Kommunstyrelsen.

En av utgångspunkterna för Plan- och byggnadsnämndens arbete är Uppsala kommuns Översiktsplan 2016 med bland annat ett avsnitt om mark- och vattenanvändning.

I kommunens "Mål- och Budget 2019-21" ges exempel på mål och uppdrag som berör plan-, mark- och exploateringsverksamheten:

- *Mål 3:* Uppsalas stad och landsbygd ska växa genom ett hållbart samhällsbyggande.
- *Mål 5:* Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete.

I Uppsala kommuns årsredovisning för 2018 ger Plan- och byggnadsnämnden exempel på följande framtida utmaningar:

- *Uppsalapaketen* - med planberedskap för 30 000 nya bostäder, nya spår och spårväg kommer att kräva planeringsresurser.

## Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- *Billigare bostäder* – mot bakgrund av det vikande bostadsbyggandet som är svårt att bedöma långsiktigt. Det är fortfarande bostadsbrist och fler bostäder behöver byggas för de med lägre inkomster.
- *Ökad digitalisering* - E- bygglov på webben är en digital tjänst som skulle effektivisera handläggningen. En lagändring infördes 2019 som innebär att om nämnden inte klarar att handlägga ärenden enligt avsedd tid så minskar intäkterna successivt.
- *Ökat behov av bostadsanpassning* - Ett ökat antal äldre i samhället kommer att påverka behovet av bostadsanpassning. Kommunens inriktning är att äldre ska kunna bo kvar hemma så länge som möjligt.

## 2.1 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om styrande dokument, organisation, resurser, processer och rutiner är tillräckligt ändamålsenliga för att plan-, mark- och exploateringsverksamheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till behov och uppdrag.

Följande revisionsfrågor är aktuella:

1. Har stadsbyggnadsförvaltningen organisation och resurser för att utforma lämpliga styrdokument, processer, rutiner och projekt med hänsyn till externa krav och kommunens mål och uppdrag?
2. Styrts och följs plan-, mark- och exploateringsverksamheten upp på ett sådant sätt att mål och uppdrag uppfylls och kan redovisas?
3. Leder utformningen och styrningen/uppföljningen av plan-, mark- och exploateringsverksamheten till att verksamheten på ett ändamålsenligt sätt uppnår de förväntningar som kommunen har?

## 2.2 Avgränsning

Granskningen avser de delar av stadsbyggnadsförvaltningens verksamhet som i större omfattning arbetar med plan- mark- och exploateringsverksamhet. Se bilaga 1 för tydliggörande.

## 2.3 Revisionskriterier

De kriterier som ligger till grund för analys, bedömning och rekommendationer är hämtade från kommunallagens 6 kapitel samt reglemente för intern kontroll och tillämpningsanvisningar.

Den interna kontrollen är viktig att utgå från då den är ett medel för ledningens kontroll av att verksamheten efterlever lagar, förordningar och riktlinjer. Intern kontroll är en process i vilken styrelse, nämnder, förvaltningsledningar och annan personal genomför verksamheten på ett sådant sätt att man skaffar sig rimlig säkerhet om att målen uppnås.

## 2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser plan- och byggnadsnämnden och till viss del kommunstyrelsen.

## 2.5 Metoder

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med stadsbyggnadsdirektören samt avdelningscheferna för programkontoret, plan- och byggavdelningen respektive mark och exploateringsavdelningen inom stadsbyggnadsförvaltningen.

Faktaundersökning av rapportens innehåll har skett av de som intervjuats.

## 3 Resultat av granskningen

Granskningen visar att stadsbyggnadsförvaltningen under en tid bedrivit ett systematiskt utvecklingsarbete vad gäller hela verksamheten. Inte minst gäller det utformning av styrande dokument och processutveckling med särskild utveckling av samhällsbyggnadsprocessen. Granskningen har därför inkluderat att åskådliggöra och verifiera denna utveckling.

### 3.1 Stadsbyggnadsförvaltningens organisation och styrning

Nedanstående redogörelse syftar till att översiktligt beskriva vad som finns inom förvaltningen i form av organisation, resurser, styrande dokument, processer och projekthantering.

#### 3.1.1 Exempel på styrande förutsättningar

##### Interna och externa regelverk

Stadsbyggnadsförvaltningen har två uppdragsgivare, nämligen kommunstyrelsen (KS) och plan- och byggnadsnämnden (PBN).

I *bilaga 1* framgår exempel på interna och externa regelverk som påverkar verksamheten. Där finns den lagstiftning som i mycket reglerar plan- mark- och exploateringsverksamheten.

##### Mål kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens "Verksamhetsplan och budget 2019" och i kommunens delårsrapport per augusti 2019 finns exempel på mål som avser Stadsbyggnadsnämnden och Stadsbyggnadsförvaltningen (SBF).

Exempelvis Mål 5 "Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete" och:

- delmålet 5.2 "*Bidra till ökad tillgång på mark och lokaler i olika prisklasser och lägen för företag som behöver växa eller önskar etablera sig i Uppsala (PBN och KS)*"
- delmålet 5.7 "*Genom innovation och nya lösningar vid byggande och förnyelse av bostäder skapa förutsättningar som bidrar till lägre boendekostnader (KS, PBN, Uppsalahem och UKFAB).*"

## Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- delmålet 5.8 *"Utveckla utbudet av bostäder för äldre genom att verka för fler seniorbostäder med gemensamhetslokaler och moderna servicehus (ÄLN, KS och PBN)."*

### Mål PBN

Plan- och byggnadsnämnden har i "Verksamhetsplan och budget 2019" som utgångspunkt för verksamheten, och därmed för SBF:s verksamhet, angett kommunfullmäktiges inriktningsmål, nämndens mål och budget, strategier respektive åtgärder. Dessutom anges styrdokument, uppföljningsplan och nyckeltal.

Planen har samma struktur som kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget för 2019.

I plan- och byggnadsnämndens "Verksamhetsplan och budget 2019" och med koppling till också kommunfullmäktiges inriktningsmål finns bland annat:

- Inriktningsmål 1 Ekonomi – Nämndens åtgärder: *Säkra resurssättning och tidsplaner utifrån projektportföljprioritering.*
- Inriktningsmål 2 Attraktivt Uppsala - Nämndens åtgärder: *Prioritering av detaljplanläggning i områden med hög social oro/problem.*
- Inriktningsmål 3 Smart och hållbar tillväxt – Nämndens åtgärder: *Stärk det hållbara resandet genom planläggning för de stora infrastrukturprojekten kopplade till Uppsalapaketet.*
- Inriktningsmål 3 Smart och hållbar tillväxt – Nämndens uppdrag rörande digitalisering:
  - *Digitalisera för en effektiv handläggning och informativ webb för byggaktörer och medborgare.*
  - *Aktivt och strategiskt söka extern finansiering för digital utveckling och innovation.*
  - *Införande av DHS (digitalt ärendehanteringssystem), med koppling till GIS-plattformen och andra verktyg som möjliggör ett helt digitalt arbetssätt.*
  - *Ta fram en pedagogisk, tydlig och informerande e-tjänst med syfte att ge en presumtiv sökande tillräckligt med information till ett bygglov- eller anmälanärende för varje enskilt fall.*
  - *Genomföra förstudie avseende digitalisering av detaljplaner.*
  - *Strategi för användande av 3D-verktyg där detta ökar förståelsen för planens konsekvenser och utvecklar nämndens användande av 3D.*
- Inriktningsmål 5 Bostad och arbete – Nämndens åtgärder:
  - *Detaljplaner och bygglov för 2000- 3000 nya bostäder enligt översiktsplanen.*
  - *Detaljplaner och bygglov för 2000 nya arbetsplatser enligt översiktsplanen.*

### 3.1.2 Organisation och resurser

#### Organisation och resurser

Organisationen med cirka 560 medarbetare framgår av *bilaga 2* med markering av vilka avdelningar som främst berörs av plan- mark- och exploateringsverksamheten.

Totalt har plan- mark- och exploateringsavdelningen cirka 50 medarbetare och plan- och byggnadsavdelningen cirka 130 medarbetare.

Generellt uppger de intervjuade att kompetensförsörjning och kompetensutvecklingen är bra. Som ett exempel kan nämnas att tre handläggare inom plan- och byggnadsavdelningen arbetar med Uppsalapaketet.

#### Roller och ansvar

SBF har tagit fram ett förslag med roller, ansvar och arbetsuppgifter för: projektägare, styrgruppsmedlem, operativ projektägare, projektledare, projektdeltagare, mottagare och projektadministratör. I *bilaga 3* framgår exempel för projektägare och projektledare.

#### Systemstöd

SBF har inget projektstödsverktyg varför undersökning pågår om lämpligt sådant.

För att kalkylering och uppföljning ska underlättas finns behov också av möjlighet till bättre projektredovisning i ekonomisystemet Agresso.

Det befintliga dokumenthanteringssystemet på SBF kommer att ersättas av ett gemensamt digitalt handläggningssystem för kommunen (DHS) under nästa år.

### 3.1.3 Bedömningar

#### Styrande förutsättningar

Det finns ett extensivt regelverk som styr plan- mark- och exploateringsverksamheten. Därtill kommer många inriktningsmål från kommunfullmäktige/kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden.

Vi har valt att åskådliggöra detta ovan i avsnitt 2 Bakgrund och avsnitt 3.1.1 Styrande förutsättningar med tanke att koppla de olika målen till den redogörelse som finns i avsnitt 3.2.5 Uppföljning av verksamheten.

Vår bedömning är att målen behandlas och redovisas av SBF och PBN och vi har strukit under vissa ord som exempelvis avser projektportfölj och digitalisering.

#### Organisation, resurser, roller och ansvar

Vår bedömning är att det finns en tydlig organisation med utprickade resurser för plan- mark- och exploateringsverksamheten där kompetensförsörjningen och – utvecklingen är tillräcklig.

Dock är det först på senare tid som roller och ansvar börjat beskrivas på ett tydligt sätt för främst projektverksamheten inklusive exploateringsverksamheten.



## Systemstöd

De intervjuade pekar på behov av ett förbättrat systemstöd för projekt och projektredovisning. Där finns det pågående aktiviteter för projektstödsverktyg liksom för framtida dokumenthanteringsstöd.

### 3.1.4 Rekommendation

Stadsbyggnadsförvaltningen bör i fortsättningen beskriva och säkerställa att de väsentligaste utvecklingsinsatserna rörande processer, system m.m. redovisas till plan- och byggnadsnämnden.

## 3.2 Styrning och uppföljning av verksamheten

### 3.2.1 Allmänt

Verksamheten styrs av de förutsättningar som kommunfullmäktige, kommunstyrelse och plan- och byggnadsnämnd ger.

Det finns alltid en avvägning mellan drift och investeringar där en "övervältring" av kostnader på driften kan förorsaka styrningsproblem inom förvaltningen.

De risker som nämnts i intervjuerna avser:

- Att det inte finns tillräcklig marknad för expansion p.g.a. exempelvis konjunkturläget. Åtgärderna är här att kommunicera med marknaden.
- Målkonflikter.
- Förmåga att hämta hem investeringar och förbättrad kostnadskontroll.
- Hur snabbt Uppsalapaketet kan förverkligas och hur portföljstrategin påverkar paketet och förhållandet till privata initiativ i t.ex. staden.
- Uthållighet.
- Systemstöd.
- Sättet att mäta "plantiden" vid myndighetsutövning inom plan- och byggnadsavdelningen måste ske i överensstämmelse med hur samtliga aktuella resurser kommer in i processen.
- Avvägningen mellan inkommande planärenden och personalresurser, d.v.s. åtgärder för att påverka antal ärenden per person.

Kvalitetssäkring sker i samband med samhällsbyggnadsprocessen, men förvaltningen som sådan har inte utvecklat ett övergripande kvalitetsledningssystem.

### 3.2.2 Styrning av stadsbyggnadsförvaltningen

Den övergripande styrningen och samspelet mellan politik, förvaltning och projektverksamhet framgår av *bilaga 4*.

Av bilagans sida 2 framgår hur samspelet sker mellan den administrativa nivån och den operativa nivån vad gäller exploateringsverksamheten. Det är projektledare inom

## Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

mark- och exploateringsavdelningen som skriver projektdirektiven som ska till kommunstyrelsen, dock först efter att SBF:s styrgrupp har godkänt direktiven.

Plan- och byggavdelningen, liksom förvaltningen i stort, tar fram underlag till delårsrapporteringen till plan- och byggnadsnämnden. Avdelningen har cirka 40 ärenden per månad till nämnden, vilket man anser för mycket. Nämnden ändrar nu på delegationsordningen för bland annat landsbygdsprojekt så att mer kan beslutas av handläggare på avdelningen. Däremot återtas delegationer vad gäller "stora" byggen (> 10 000 kvm) och kontor (>5 000 kvm).

### 3.2.3 Exempel på inriktning av arbetet

Av delårsrapporten i augusti 2019 framgår:

- *Arbetet med kvalitetssäkring av exploateringsverksamhetens samtliga pågående projekt avslutades under första kvartalet 2019. Som en fortsättning av arbetet genomförs nu löpande kvalitetssäkring av samtliga pågående projekt. Jämte detta arbetar förvaltningen med att upphandla och implementera projektstödsverktyg för exploateringsverksamheten.*
- *"Mark- och exploateringsverksamheten behöver förtydliga rollen som projektledare för de projekt som är mest komplexa med avseende på utbyggnad och ekonomisk uppföljning."*
- *Verksamheten fokuseras under hösten på:*
  - *Tydliggöra projektdefinitioner.*
  - *Rollbeskrivningar för projektdeltagare samt styrgrupp respektive linjechefer.*
  - *Definition av process för det linjeansvar som ligger på mark- och exploateringsverksamheten.*
  - *Tydligare skedesindelning av projekt med möjlighet till tydligare uppföljning.*
  - *Tydliggörande av process för arbete med exploateringsavtal mot faktisk kostnad.*
  - *Framtagande av nyckeltal för uppföljning och styrning av verksamheten.*

### Något om exploateringsverksamheten

Den planerade expansionen med 3 000 bostäder per år påverkar bland annat exploateringsverksamheten där mer än 50% av exploateringen sker på kommunens mark. En sådan exploatering på egen mark är också i regel lönsammare än exploatering på privat mark och kommunen har "reservmark".

Det finns en markförvärvsbudget som används för bland annat inköp av "råmark" och strategin är att bara köpa sådan mark och sedan förädla innan försäljning till privata intressenter. SBF har kalkylerat med exploateringsvinster på kommunal mark.

För exploateringsverksamheten finns ännu inga processbeskrivningar på liknande sätt som för det som beskrivs nedan om samhällsbyggnadsprocessen. Man utgår från översiktsplanen och gör kontinuerliga bedömningar av "förädlingsvärde" inklusive kapitalkostnader.

## Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

I förverkligandet av översiktsplanen och andra planer sker samspel mellan mark- och exploateringsavdelningen och övriga avdelningar inom SBF och SBF:s styrgrupp. Kvalitetssäkring gentemot kommunstyrelsen sker genom att ta upp ärendena i två styrgrupper (se bilaga 4). Av bilagan framgår hur exploateringsprojekt hanteras "uppåt" på den administrativa nivån och "neråt" på den operativa nivån. Roller och ansvar på den operativa nivån är under utveckling.

### 3.2.4 Samhällsbyggnadsprocessen och dess styrning

Samhällsbyggnadsprocessen finns beskriven i *bilaga 5*.

Utöver beskrivningen i bilagan finns ett arbetsmaterial som ger betydligt mer information i varje fas av processen.

#### Kvalitetssäkring och processförvaltning

SBF har skapat en processförvaltning som ska ge grund för:

- Delaktighet/engagemang hos medarbetarna som arbetar i processen genom att via processteam skapa möjlighet att påverka och styra utvecklingen av processen,
- Samverkan mellan avdelningar/enheter/verksamheter genom att via processteamet skapa ett forum för utbyte av frågor kopplade till processen.
- Förståelse för sin del i processen samt kopplingar till helheten.

Det innebär bland annat att det finns processägare, processledare, processteam med processutvecklare och kvalitetssäkrare.

SBF pekar på följande utvecklingsområden:

- Att mäta processprestanda för hela och delar av processen.
- Samordning av den interna kontrollen (IKP) med processuppföljning och – utveckling.
- Ytterligare förbättrat arbete med formulering av framförallt effektmål – och uppföljning av dessa.
- Tillvarata förbättringsförslag och avvikelser på existerande process samt finna arbetssätt för att omhänderta synpunkter och avvikelser som inkommit centralt och som har bäring på processen.
- Metoder för erfarenhetsåterföring under projektens gång – både inom det enskilda projektet och för utveckling av processen.
- Det finns arbetssätt för uppdatering/förändringar av aktuell process och fasspecifika processdelar, men vi måste bli bättre på att kommunicera ut förbättringarna.
- Systematiskt arbetssätt gällande omvärldsbevakning gällande processens relaterade områden.
- Komplettera med stödverktyg för att kunna arbeta mer effektivt och stringent enligt processen.
- Öka tydligheten vid överlämningar i processens olika faser.

- Fortsatt utveckling inom respektive avdelningsspecifik verksamhet för att i ytterligare högre utsträckning samspela väl in i processen.

### Portföljstyrning

SBF har utarbetat riktlinjer för prioriteringar av enskilda projekt som baseras på följande *kriterier*.

- Förmåga att bära följdinvesteringar.
- Genomförbarhet.
- Systempåverkan.
- Kvalitet.

Varje kriterium tar upp olika frågeställningar där svaren vägs samman och åsätts en bedömning på skalan 1-5. Detta leder till rangordning av projekt.

SBF gör en *balansering*, en helhetsbedömning, av alla projektidéer och pågående projekt med avseende på:

- Balanserad portfölj.
- Beslut om "årets arbeten".
- Preliminär bedömning av vad som kan sättas igång kommande år.

SBF ger med ledning av bland annat ovanstående förslag till *mål/målnivåer* som avser: utveckling över tiden, volymer, lägen, aktörer, följdinvesteringar, koncernekonomi respektive övrig systempåverkan/-kvaliteter.

Portföljmål på 3000 bostäder finns fram till 2030 och detta relateras till översiktsplanen. På samma sätt sätts förslag till portföljmål för lokaler till näringslivet.

SBF har tagit fram en struktur för *projektdirektiv* som innehåller: kontext, effekt- och projektmål, finansiering och ekonomi, avgränsningar och beroenden, risker och möjligheter samt leveranser.

## 3.2.5 Uppföljning av verksamheten

### Delårsrapportering i augusti 2019

I delårsrapporten per augusti 2019 anges bland annat följande:

- "Mark- och exploateringsverksamhetens resultat per augusti är ett överskott om 34 miljoner kronor, vilket är 35 miljoner kronor högre än budgeterat för perioden. I perioden har det skett markförsäljningar som ger ett överskott på 105 miljoner kronor. Resultatet påverkas även av en engångskostnad på 20 miljoner kronor som resultatförts efter kvalitetssäkring av exploateringsprojekten under våren"
- "Som exempel kan nämnas att markanvisningar riktas mot specifika aktörer med hög genomförandeförmåga och boendekoncept som matchar efterfrågan på marknaden. Samtidigt ses villkoren för markanvisningar över och nyanseras något. Det är i sammanhanget nödvändigt att lyfta fram den risk som uppkommer när merparten av marken säljs för hyresrättsprojekt."

**Uppsala kommun**

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- *"Totalt sett förväntas ett positivt kassaflöde från exploateringsverksamheten i och med intäkter från markförsäljning och exploateringsersättningar."*

Av PBN:s uppföljningsdokument "Verksamhetsuppföljning per augusti Plan- och byggnadsnämnden" avseende 2019 framgår att inriktningsmålen och nämndmålen i hög grad kommer att uppnås under året. Exempel på information är:

- *Verksamhetens ekonomi och intäkter av inkommande ärenden har stabiliserats jämfört med 2018.*
- *Portföljprioriteringen har fortsatt inom Stadsbyggnadsförvaltningen, med syfte att gemensamt prioritera och bemanna de projekt som ger bästa nytta för Uppsalas utveckling.*
- *En stor mängd detaljplaner pågår för bostäder, verksamheter och skolor. Prognosen för helår är ca 1800 bostäder i antagna detaljplaner.*
- *Processen med planbesked är mer omfattande i förvaltningens nya portföljhantering, för att säkra att bedömningar väger in förvaltningens alla aspekter. Antal antagna detaljplaner är 5 st jämfört med 14 föregående period.*
- *Efterfrågan av plan och byggs tjänster har stabiliserat sig under 2019 jämfört med föregående år. Det leder till mer stabil och förutsägbar ekonomi och återtillsättning av medarbetare när vakanser uppstår.*
- *Planering av införandet av det nya digitala handläggningssystemet DHS har varit tidskrävande och upptar nästan 2 medarbetare på heltid. Införandet har skjutits fram till okt 2020, vilket innebär att resurser behövs även då. Målet med DHS är att ha samma ärendehanteringssystem som kommunens diariesystem. Det ska öka insyn och samtidigt effektivisera våra processer. Förutom DHS har stora steg tagits inom digitalisering med en första release av bygglovhjälpen, med syfte att vägleda kund i bygglov.*

I PBN:s delårsuppföljning beträffande "Analys av ekonomiskt utfall per augusti 2019" framgår:

- *"Osäkerhet avseende eventuella förskjutningar av detaljplaner samt minskad bemanning på grund av att man inte hunnit rekrytera enligt plan samt att arbetet med införandet av ett digitalt handläggarsystem (DHS) minskat de produktiva mantimmarna är orsaken till intäktsminskningen. De minskade intäkterna kompenseras av lägre personalkostnader och helårsprognosen förväntas vara i ekonomisk balans."*
- *"Marknaden för bostadsbyggande är svårprognostiserad vilket gör bygglovs prognostiserade intäkter osäkra."*

I PBN:s delårsuppföljning beträffande "Uppföljning av inriktningsmål, nämndmål, uppdrag och åtgärder samt förvaltningsmål" framgår:

- *Beträffande inriktningsmål 1 - ekonomi: "Genom programkontoret samlas SBF:s gemensamma projektportfölj och gemensamma projektprioriteringar görs. I prioriteringskriterierna finns såväl effektmål som ekonomi med."*

## Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- Beträffande inriktningsmål 1 – ekonomi: *”Den ekonomiska månadsrapporteringen samt ärendeflöden följs noggrant och analyseras kontinuerligt. Rekryteringar i samband med vakanser stäms av i relation till ärendeingång och ekonomi.”*
- Beträffande inriktningsmål 3 – hållbart samhällsbyggande: *”Inom avdelningen pågår ett stort arbete med digitalisering av verksamheten. Flera projekt pågår parallellt där digitala tekniker används för att effektivisera handläggningen genom digitala arbetssätt eller genom att skapa bättre möjligheter till visualisering av projekt. Bygglovhiälpen har under våren lagts ut på kommunens webbplats.”*
- Inriktningsmål 5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete - bostäder enligt översiktsplanen: *”Antal bostäder i antagna detaljplaner och beviljade bygglov redovisas i nyckeltalen.”*

I delårsuppföljningen finns också angivet exempel på uppdrag, nämligen *”att ge stadsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ta fram förslag till nya Riktlinjer för bostadsförsörjning 2019-2022. Arbetet med att ta fram förslag till riktlinjer är påbörjat.”*

### Internkontrollplan och MEX handlingsplan

Utöver ovanstående uppföljningar sker en riskorienterad planering och uppföljning via SBN:s ”Internkontrollplan 2019”, *bilaga 6*. Där anges risker och kontrollmoment. En av aktiviteterna avser utbildning av de förtroendevalda i plan- och bygglagen.

Internkontrollplanerna tas upp i nämnden tre gånger per år.

I *bilaga 6* finns också den handlingsplan som MEX (mark- och exploateringsavdelningen) upprättat efter krav från KS.

SBF arbetar löpande med ”interna revisorer” för att klarlägga kvaliteten.

### 3.2.6 Bedömningar

- Det finns både insikter om vad som behöver göras och aktiviteter som behövs för att förtydliga såväl styrning som uppföljning.
- Uppföljning av plan- mark- och exploateringsverksamheten sker systematiserat och kontinuerligt genom främst avstämningen mellan resultat och mål i delårsrapporteringen och årsredovisningen.
- Utvecklingen av samhällsbyggnadsprocessen och dess digitala presentation på webben visar på SBF:s kapacitet att förbättra styrningen av verksamheten. Detta arbete bör göra det möjligt att också genomföra en processorientering av exploateringsverksamheten.
- SBF:s internkontrollplan visar på systematiska kontrollmoment baserade på risker. Vi har dock tagit upp en diskussion med de intervjuade om hur den framtida mer processbeskrivna verksamheten kan komplettera internkontrollplanen. Till exempel genom att koppla riskerna till processerna.

## Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- Ett övergripande kvalitetsledningssystem för förvaltningen borde vara möjligt att utveckla på sikt. Inte minst med tanke på den kvalitetssäkring som finns kring samhällsbyggnadsprocessen.
- Med hänsyn till det pågående intensiva utvecklingsarbetet beträffande processer, roller och ansvar, digitalisering, införande av systemstöd m.m. borde det vara möjligt att presentera en övergripande utvecklingsplan för nämnden. Planen bör kunna innehålla väsentliga risker som kan påverka utvecklingen.

### 3.2.7 Rekommendationer

- SBF bör ta fram processbeskrivningar och förtydliga rollbeskrivningar för exploateringsverksamheten.
- SBF bör överväga att komplettera internkontrollplanen genom att i denna koppla ihop beskrivna risker med de processbeskrivningar som nu utvecklas i allt större omfattning.
- SBF bör, i samband med utveckling av sina processer, överväga att på sikt koppla ihop processarbetet med utveckling av ett övergripande kvalitetsledningssystem för förvaltningen.
- SBF bör åskådliggöra de viktigaste utvecklingsinsatserna i en utvecklingsplan där insatserna kan kopplas till olika delar i verksamhetsplanen och där risker som påverkar utvecklingen anges. Exempel på risker har framkommit under granskningen och är kända av SBF.

## 3.3 Ändamålsenlighet i styrning och uppföljning

De förväntningar som finns från kommunen på SBF avser inte bara att kunna presentera resultatuppföljningar mot mål och uppdrag. Det gäller också för SBF att göra trovärdigt att det finns en stabil och strukturerad organisation med kvalificerade resurser som tar hänsyn till existerande regelverk och har förmågan att omsätta detta i tillförlitliga verksamhetsprocesser.

### 3.3.1 Bedömningar

- SBF har en trovärdig beskrivning av sin organisation med numera förbättrade beskrivningar av roller och ansvar även om det finns behov av en del förbättringar.
- SBF har också en trovärdig uppfattning om vilka resurser och kompetenser som behövs och hur de ska utnyttjas i verksamheten. Det som för närvarande utvecklas beträffande processbeskrivningar måste ha förmågan att implementeras och tillämpas. Här kvarstår en hel del arbete, inte minst vad gäller systemstöd.
- Vår helhetsbedömning är att när verksamheten utvecklas under detta år och nästa år så kommer SBF tydligare kunna visa att organisation, resurser, processer och system samverkar på ett sådant sätt att planeringen och uppföljningen av uppdrag och mål sker på ett hållbart sätt.



**Uppsala kommun**

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

**3.3.2 Rekommendationer**

SBF bör löpande stämna av och dokumentera att de olika utvecklingsinsatser som görs kan avstämmas mot hur dessa bidrar till att styra och följa upp mot uppdrag och mål.

2019-11-22

KPMG AB

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Larry Ribbeklint

Revisor





# Granskning av intern kontroll 2019

Revisionsrapport  
Uppsala kommun

KPMG AB

2019-11-22

Antal sidor 20

Antal bilagor 1



**KPMG AB**

Granskning av intern kontroll 2019

2019-11-22

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Rekommendationer	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	5
2.5	Projektorganisation	5
2.6	Metod och utgångspunkter	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrdokument	6
3.2	Kommunstyrelsens sammanställning av planer för intern kontroll 2018	8
3.3	Planer för uppföljning av intern kontroll 2019	11
3.4	Nämndernas arbete med intern kontroll i praktiken	15
4	Svar på revisionsfrågor	18
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	20

# 1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska samtliga nämnders arbete med intern kontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen sedan revisionens granskning hösten 2018 delvis vidtagit åtgärder för att säkerställa att nämnders arbete med intern kontroll är tillräcklig. Av granskningen kan vi konstatera att kommunens nämnder skiljer sig åt i flera avseenden. Antalet kontrollmoment varierar från 30 stycken till fem. Liksom kommunstyrelsen vill vi poängtera att antalet kontrollmoment inte är avgörande för internkontrollplanens kvalitet, men att det kan ligga till nämndens fördel och dess förmåga att täcka sitt verksamhetsområde och de eventuella risker som finns för måluppfyllelse, med ett större antal kontroller. Nämnderna skiljer sig även åt gällande hur ofta och utförligt de avrapporterar den interna kontrollen och huruvida de inkluderat kommungemensamma kontrollmoment. Arbetet kring risk- och väsentlighetsanalys sker nu på ett mer enhetligt sätt och förtroendevalda deltar i större utsträckning än tidigare år, men fortfarande bedömer vi att följande gäller:

- Det är för stor skillnad på de planer för intern kontroll som fastställs av olika nämnder.
- Det är för stor skillnad i omfattning på de redovisningar som görs av resultat av uppföljningarna av intern kontroll.
- I planerna för intern kontroll 2019 är det fortfarande för stor skillnad i omfattning mellan olika nämnder och flera nämnder torde behöva utöka sitt internkontrollarbete.

## 1.1 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Verka för att nämnderna har ett tydligt och enhetligt angreppssätt i arbetet med intern kontroll.
- Utarbeta riktlinje om att samtliga förtroendevalda ska delta i arbetet med risk- och väsentlighetsanalyser. Detta arbete föregår fastställande av internkontrollplaner. Detta har påtalats av revisionen tidigare år.
- Tillvarata den potential som nätverket för internkontrollhandläggare faktiskt har för att sprida goda exempel.
- Uppdra till nämnderna att verka för att samtliga förtroendevalda har kännedom om webbutbildningar kring intern kontroll och riskanalyser och att de genomför dessa.
- Uppmana samtliga nämnder att återrapportera flera gånger per år, för att på det sättet integrera internkontrollarbetet i nämndens eget arbete och därmed tydliggöra förtroendevaldas ansvar.

## 2 Bakgrund

Revisionen granskar årligen den interna kontrollen i kommunstyrelsen och nämnder. Under hösten 2018 genomförde revisionen en fördjupad granskning av kommunstyrelsens, utbildningsnämndens, gatu- och samhällsmiljönämndens, arbetsmarknadsnämndens, omsorgsnämndens samt äldrenämndens arbete med intern kontroll. Den samlade bedömningen var att Kommunstyrelsen inte kan säkerställa att samtliga nämnders arbete med intern kontroll är tillräckligt och att arbetet inte sker på ett enhetligt sätt.

Likt den granskning som KPMG genomförde under 2017, bedömdes att följande fortfarande gäller:

- Det är för stor skillnad på de planer för intern kontroll som fastställs av olika nämnder.
- Det är för stor skillnad i omfattning på de redovisningar som görs av resultat av uppföljningar av intern kontroll.
- I planerna för intern kontroll 2018 är det fortfarande för stor skillnad i omfattning mellan olika nämnder och flera nämnder torde behöva utöka sitt internkontrollarbete.

Revisorerna genomförde även en enkät riktad till politiker i kommunen under våren 2018. Enkäten gav vid handen att de flesta politiker inte aktivt deltar i arbetet med intern kontroll och att arbetet är föga förankrat hos politikerna. Det är revisionens uppfattning att politikerna i nämnderna bör delta aktivt i detta arbete, särskilt i de riskanalyser som görs och ligger till grund för planerna för uppföljning och de områden som följs upp. Uppföljningen av intern kontroll bör redovisas och behandlas åtminstone i anslutning till redovisning av tertial- och årsbokslut i respektive nämnd. Utbildningsinsatser torde också kunna öka kunskapen om och förståelsen för intern kontroll.

De förtroendevalda revisorerna har identifierat följande i sin riskanalys för 2019:

- Risk för att Kommunstyrelsen inte tar tillräckligt ansvar för den interna kontrollen i kommunen,
- Risk för ett icke enhetligt angrepps- och methodsätt vad det gäller väsentlighets- och riskplanering, utformande av internkontrollplaner och uppföljningen av dessa,
- Risk för att arbetet med risk- och väsentlighetsanalyser inte är tillräckligt,
- Risk för att kommunstyrelsens roll att leda och stötta nämnderna i internkontrollarbetet inte är tillräckligt,
- Risk för att det saknas tillräcklig kunskap hur bakomliggande förvaltningsorganisation arbetar med intern kontroll,
- Risk för oklarhet om vilken kompetens som finns inom respektive förvaltning kring internkontrollfrågor.

2019-11-22

De förtroendevalda revisorerna har i sin riskanalys för 2019 bedömt att internkontrollen i kommunen behöver följas upp i en fördjupningsgranskning med ursprung i den granskning av internkontrollen som genomfördes under hösten 2018.

## 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att följa upp den granskning som revisorerna gjorde av intern kontroll hösten 2018 och ge underlag för att bedöma om nämndernas arbete med intern kontroll är tillräckligt.

Enligt kommunens reglemente för intern kontroll har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en organisation kring intern kontroll upprättas inom kommunen. Kommunstyrelsen har ansvaret för att reglementen och regler för intern kontroll upprättas. Kommunstyrelsen ska löpande under året aktivt följa upp den interna kontrollen hos nämnder och styrelser. Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över samtliga nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen har därmed ansvaret för den interna kontrollen på ett kommunövergripande plan, särskilt avseende uppfyllande av kommunfullmäktiges mål.

I frågeställningen ingår att bedöma hur kommunstyrelsen tar ansvar för den interna kontrollen och säkerställer att ett enhetligt angrepps- och metodsätt tillämpas vad det gäller nämndernas arbete med intern kontroll.

Inom ramen för det övergripande syftet har följande frågor besvarats eller belysts:

- Tar kommunstyrelsen ett tillräckligt ansvar vad gäller den interna kontrollen i kommunen?
- Är kommunstyrelsens arbete för att säkerställa ett enhetligt arbete kring intern kontroll i Uppsala kommun tillräckligt?
- Är nämndernas arbete med risk- och väsentlighetsanalyser tillräckligt?
- Är kommunstyrelsen ledande och stöttande i nämndernas internkontrollarbete?
- Finns det tillräcklig kunskap hur bakomliggande förvaltningsorganisation arbetar med intern kontroll och är kunskapen känd inom förvaltningen?
- Är de förtroendevalda tillräckligt involverade i arbetet kring risk- och väsentlighetsanalyser samt intern kontroll?

## 2.2 Avgränsning

Granskningen har avsett den interna kontrollen under 2019.

## 2.3 Revisionskriterier

Vi har utgått från kommunallagens krav på tillräcklig intern kontroll.

Vi har även utgått från den s k Coso-modellens formulering av syftet med intern kontroll;

- Ändamålsenlig och effektiv verksamhet



**KPMG AB**

Granskning av intern kontroll 2019

2019-11-22

- Efterlevnad av lagar och förordningar
- Tillförlitlig finansiell rapportering

## **2.4 Ansvarig nämnd/styrelse**

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och samtliga nämnder.<sup>1</sup>

## **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.

---

<sup>1</sup> Granskningen har ej avsett namngivningsnämnden, räddningsnämnden och överförmyndarnämnden.

## **3 Resultat av granskningen**

### **3.1 Styrdokument**

#### **3.1.1 Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag**

Den 26 mars 2007 antog kommunfullmäktige ett reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommunkoncern. Reglementet syftar till att säkerställa att styrelser och nämnder har en tillfredställande intern kontroll, vilket innebär att de med rimlig grad av säkerhet ska se till att följande uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, policyer och riktlinjer

Reglementet innehåller en miniminivå för den interna kontrollen i Uppsala kommun och respektive nämnd och styrelse ska utöver reglementet utarbeta de regler som anses vara nödvändiga för den egna verksamheten samt tillämpningsanvisningar för reglementet.

Samtliga nämnder och styrelser ska kartlägga och analysera risker i verksamheternas processer och i anslutning till detta ska även bedömning av väsentlighet och risk ske. Av logiska och resursskäl måste det ske avvägningar mellan bedömd risknivå och resursåtgång. Riskanalyserna blir därefter grunden för nämndens eller kommunstyrelsens uppföljning av den interna kontrollen i den årliga internkontrollplanen.

Den interna kontrollen ska omfatta:

- Verksamhetskontroller
- Kontroller av system och rutiner
- Kontroll av regler, policyer och beslut
- Finansiell kontroll
- Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv

Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över samtliga nämnders verksamhet och har därmed ansvaret för den interna kontrollen på ett kommunövergripande plan. Detta i särskilt avseende för uppfyllandet av kommunfullmäktiges mål.

Nämnden har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde och ska därvid tillse att en organisation för internkontrollen upprättas, samt anta regler och anvisningar för den egna interna kontrollen.

Kommunstyrelsen ansvarar för en aggregerad uppföljning av intern kontroll och att internkontrollreglementet efterlevs. Varje nämnd har en skyldighet att styra arbetet med den interna kontrollen och löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom sitt verksamhetsområde. Som grund för nämndernas styrning ska riskbedömningar genomföras på en årlig basis. En internkontrollplan ska minst innehålla:

2019-11-22

- Vilka rutiner och kontrollmoment som ska följas upp
- Omfattningen på uppföljningen
- Vem som ansvarar för att utföra uppföljningen
- Till vem och hur uppföljningen ska rapporteras
- När rapportering ska ske
- Genomförd riskbedömning

Resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen ska rapporteras på en årlig basis till nämnden.

Per den 31 december varje år ska nämnderna rapportera:

- Analys och utvärdering av system och rutiner för internkontroll
- Resultat av uppföljningen av den interna kontrollen till kommunstyrelsen
- Redovisning av antagen internkontrollplan för kommande verksamhetsår

Med utgångspunkt från nämndernas rapporter ska kommunstyrelsen utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och rapportera till kommunfullmäktige. Denna rapport ska vid behov innehålla förslag på åtgärder för förbättring av de gemensamma rutiner som kommunen har.

### **3.1.2 Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning samt interna kontroll**

Riktlinjen är antagen 14 september 2016 av kommunstyrelsen. Riktlinjen reglerar arbetet med att utveckla och följa upp verksamhets- och affärsplaner och tillhörande budgetar. Den beskriver även arbetet med intern kontroll som ingår i den årliga verksamhetsplaneringen och uppföljningen för nämnder. Riktlinjen ska användas när nämnderna tar fram verksamhetsplaner och internkontrollplaner. Enligt dokumentet bör riktlinjen ses som ett komplement till *Reglemente för internkontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag* genom att förtydliga hur arbetet med intern kontroll ska genomföras.

Riktlinjen beskriver framtagandet av internkontrollplan och beskriver att en god intern kontroll kännetecknas av:

- Tydlig ansvarsfördelning i form av delegationsordning, behörighetstilldelning eller liknande
- Riskidentifiering och riskanalys kopplad till uppdrag och verksamhet
- Kontrollaktiviteter för att förhindra fel samt åtgärder för att eliminera och/eller minimera identifierade risker
- Information/kommunikation så att alla får den information de behöver för att styra, följa upp och rapportera
- Uppföljning som resulterar i förslag till förbättringar

Nämnden avgör vilka risker som behöver följas upp, men utöver de risker som nämnden själv har identifierat ska internkontrollplanen alltid innehålla kontrollmoment



2019-11-22

inom verksamhetskontroller, kontroller av system och rutiner, kontroll av regler, policyer och beslut, finansiell kontroll samt kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv.

Av internkontrollplanen ska det framgå vad som ska kontrolleras, när och hur kontrollen ska göras, vem som är ansvarig samt hur rapportering ska ske. Internkontrollplanen ska beslutas senast den 31 december och därefter anmälas till kommunstyrelsen.

Uppföljning av internkontrollplanen ska sammanfattas minst en gång per år i en rapport som nämnden beslutat om. Föregående års internkontrollplan ska följas upp senast den 31 januari och rapporten ska omfatta vad som har kontrollerats, hur kontrollen genomförts, resultat av kontrollen, åtgärder med anledning av resultatet av kontrollen samt tidpunkt för när åtgärderna ska vara genomförda. Uppföljningsrapporten anmäls till kommunstyrelsen i samband med rapportering av årsbokslut.

### 3.1.3 Vägledning för arbetet med nämndernas interna kontroll

Styrdokumentet är normerande och fattat av chefen för staben för kvalitet och utveckling den 14 mars 2018. Dokumentet kompletterar *Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag* och *Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning samt interna kontroll*. Vägledningen syftar till att ge stöd i arbetet med nämndernas interna kontroll.

Dokumentet innefattar en grundlig genomgång av intern kontroll som begrepp, dess definition och process. Till skillnad från reglementet och riktlinjen fördjupar sig vägledningen i internkontrollens olika delar för att på det sättet ge underlag till nämnderna i deras arbete med intern kontroll.

## 3.2 Kommunstyrelsens sammanställning av planer för intern kontroll 2018

Enligt 10 § i reglementet för intern kontroll ska kommunstyrelsen utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och rapportera till kommunfullmäktige. I sin sammanställning av internkontrollplaner 2018 bedömer kommunstyrelsen att nämnder och förvaltningar arbetar olika aktivt med internkontrollplanen, men att alla risker hanteras i enlighet med riktlinjen för riskhantering och att samtliga nämnder och styrelser använder dessa som underlag för verksamhetsplan och internkontrollplan.

Vidare beskriver kommunstyrelsen det allmänna intrycket av det interna kontrollarbetet i kommunen och att detta genomförts på ett transparent sätt och att arbetet under 2018 var acceptabelt. I stort sett har samtliga planerade kontrollmoment genomförts och de kontroller som nämnderna genomfört bedöms av kommunstyrelsen ha haft möjlighet att upptäcka avsedda brister. Vissa av de upptäckta bristerna kan, enligt kommunstyrelsen, tyda på behov av ett kommunövergripande grepp.

Under 2018 och 2019 har kommunstyrelsen vidtagit flera olika åtgärder och gjort flera insatser för att öka förståelsen och kännedomen kring kommunens internkontrollprocesser och internkontrollarbete. Bland annat utarbetade kommunstyrelsen, i samarbete med nämnderna, centralt rekommenderade och gemensamma kontrollmoment avseende:

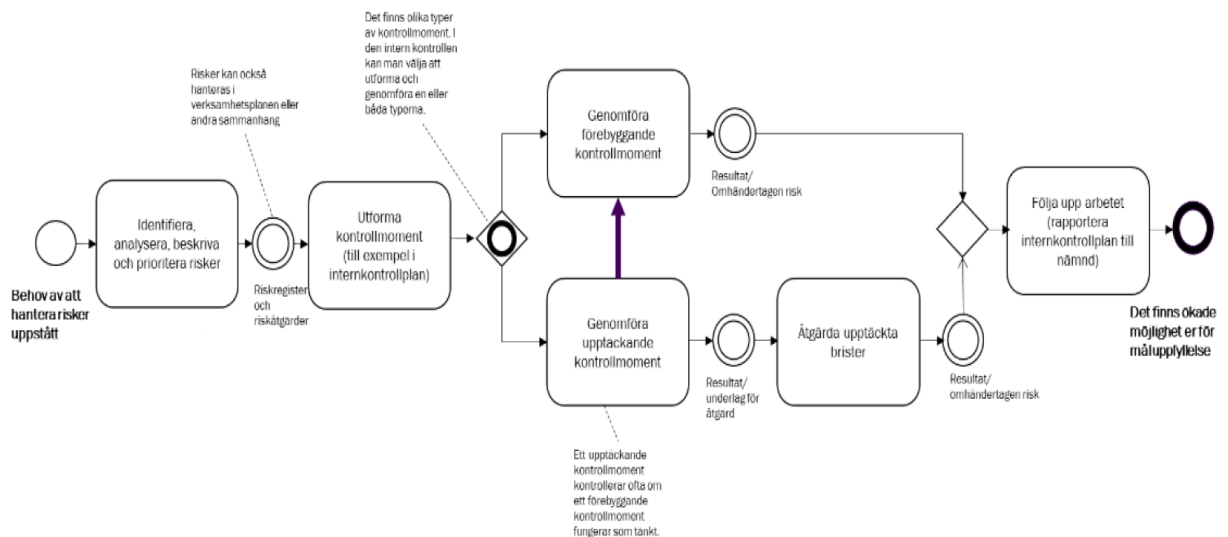
- Återsökning av statsbidrag
- Bokföring och utbetalningar

2019-11-22

- Representation
- Mutor och jäv
- Upphandling och avtal
- Delegation
- Hot och oro
- Diarieföring

Vidare har kommunstyrelsen:

- Gett återkoppling till samtliga ansvariga tjänstepersoner för nämndernas interna kontroll på uppföljning av intern kontroll, riskregister och internkontrollplaner.
- Uppdaterat information om internkontrollarbete på kommunens intranät.
- Tagit fram en webbutbildning för intern kontroll som finns tillgänglig för samtliga förtroendevalda och medarbetare på kommunens intranät.
- Tagit fram en fördjupningsutbildning om intern kontroll.
- Tagit fram ett självvärderingsverktyg.
- Tagit fram en ny mall för nämndernas internkontrollplaner inför 2019.
- Tagit fram en processbeskrivning för hur arbetet med intern kontroll är tänkt att gå till (se figur nedan).



Processbeskrivning av intern kontroll, figur hämtad från Årsbokslut och årsredovisning 2018 KSN-2019-0164

Utöver ovanstående åtgärder och insatser menar kommunstyrelsen att många förtroendevalda inom kommunen är osäkra på arbetet med riskhantering, därför har en utbildning om detta tagits fram under 2019.

Enligt kommunens reglemente för intern kontroll ska styrelser och nämnder årligen rapportera in en analys och utvärdering av sina system och rutiner för intern kontroll till

2019-11-22

kommunstyrelsen. I årsbokslutet 2018 skriver kommunstyrelsen att "Kommunstyrelsen kommer framöver att begära in analysen från samtliga nämnder", men för 2018 begärdes analysen in från förvaltningarna, det vill säga att dessa inte behövde nämndsbehandlas. Samtliga förvaltningar lämnade in svar.

### 3.2.1 Styrelse och nämnders uppföljning av intern kontroll 2018

För 2018 blev resultatet vad gäller uppföljningen av intern kontroll för kommunstyrelsen och övriga granskade nämnder följande:

Styrelse/nämnd	Kontrollmoment	Anmärkingar/Brister
AMN	15	7
GSN	11	3
IFN	7	4
KS	17	9
KTN	9	4
MHN	12	6
OSN	8	0
PBN	10	2
SCN	14	4
UBN	12	2
ÄLN	5	1
<b>Totalt</b>	<b>120</b>	<b>42</b>

Resultatet ovan är KPMGs sammanställning av de elva styrelser och nämnder som granskningen har omfattat. Redovisningen är baserad på kommunstyrelsens sammanställning av nämndernas egna uppföljningar av internkontrollplaner från 2018.

Enligt kommunstyrelsen var anmärkningarna/bristerna framförallt av mindre allvarig art. Vidare skriver kommunstyrelsen att de upptäckta bristerna kan tyda på behov av ett kommunövergripande grepp, avseende:

- Kompetens om intern kontroll
- Att beskriva risker och synpunktshantering
- Kompetens om riskhantering
- Personalomsättning
- Obalans avseende mängd uppdrag och personella resurser

2019-11-22

- Social oros betydelse för arbetsmiljö
- Leverantörstrohet vid upphandling
- Attestreglemente
- Återsökning av statsbidrag

I kommunstyrelsens redovisning av internkontrollarbetet för 2018 framgår att avrapporteringar av internkontrollplanerna för 2018 var av skiftande omfång, struktur, innehåll och kvalitet. Kommunstyrelsen planerar därför att göra en informationsinsats utifrån befintligt stödmaterial om avrapportering och se över behovet av att ta fram en mall för avrapportering av uppföljning av internkontrollplanen. Två avrapporteringar bedömdes enligt kommunstyrelsen hålla en god kvalitet, sju avrapporteringar höll en acceptabel kvalitet medan fem avrapporteringar höll en lägre kvalitet. Enligt kommunstyrelsen är det en försämring gentemot året innan. Anledningen till varför rapporteringarnas kvalitet har sjunkit menar kommunstyrelsen beror på att flera avrapporteringar inte angett om granskningen gjorts med anmärkning eller inte och att redovisningen vid årsbokslut inte tar upp alla kontrollmoment som genomförts under året.

### 3.2.2 Kommentarer

Som ett resultat av att nämnderna tolkar kommunens reglemente och riktlinje kring intern kontroll på olika sätt blir både avrapporteringens omfattning och dess innehåll väldigt divergerande. Vi ställer oss positiva till kommunstyrelsens arbete att utveckla internkontrollarbetet i kommunen och vidtagna åtgärder. För att säkerställa ett mer enhetligt arbete kring internkontrollplaner och uppföljning bör kommunstyrelsen fortsätta arbetet att utveckla rutiner kring intern kontroll och framförallt nämnders avrapportering av den interna kontrollen.

## 3.3 Planer för uppföljning av intern kontroll 2019

Uppsala kommuns nämnders planer för uppföljning av intern kontroll har från 2018 till 2019 ökat från 138 kontrollmoment till 166 stycken.<sup>2</sup> Kommunens nämnder har i genomsnitt 12 kontrollmoment var i sina internkontrollplaner. Variationen gällande kontrollmoment är stor och det finns tydliga skillnader mellan nämnderna avseende internkontrollplanens koppling till den verksamhet som nämnderna ansvarar för. Vidare kommenterar kommunstyrelsen att det krävs ökad kännedom kring den interna kontrollen som ligger utanför internkontrollplanerna för att kunna utveckla kommunens interna kontroll. Kommunstyrelsen ska följa och stödja detta arbete genom att utveckla ett självvärderingsverktyg för att fördjupa analyserna av den interna kontrollen.

Av de styrelser och nämnder som omfattas av granskningen återfinns skillnader i antalet kontrollmoment. Till exempel har idrotts- och fritidsnämnden fem kontrollmoment, medan kommunstyrelsen har 30 kontrollmoment. Bland nämnderna återfinns även skillnader i ökning och minskning av antal kontrollmoment mellan 2018 och 2019. Till exempel har arbetsmarknadsnämnden ökat antalet kontrollmoment från

<sup>2</sup> Dessa uppgifter inkluderar även namngivningsnämnden, räddningsnämnden och överförmyndarnämnden.

**KPMG AB**

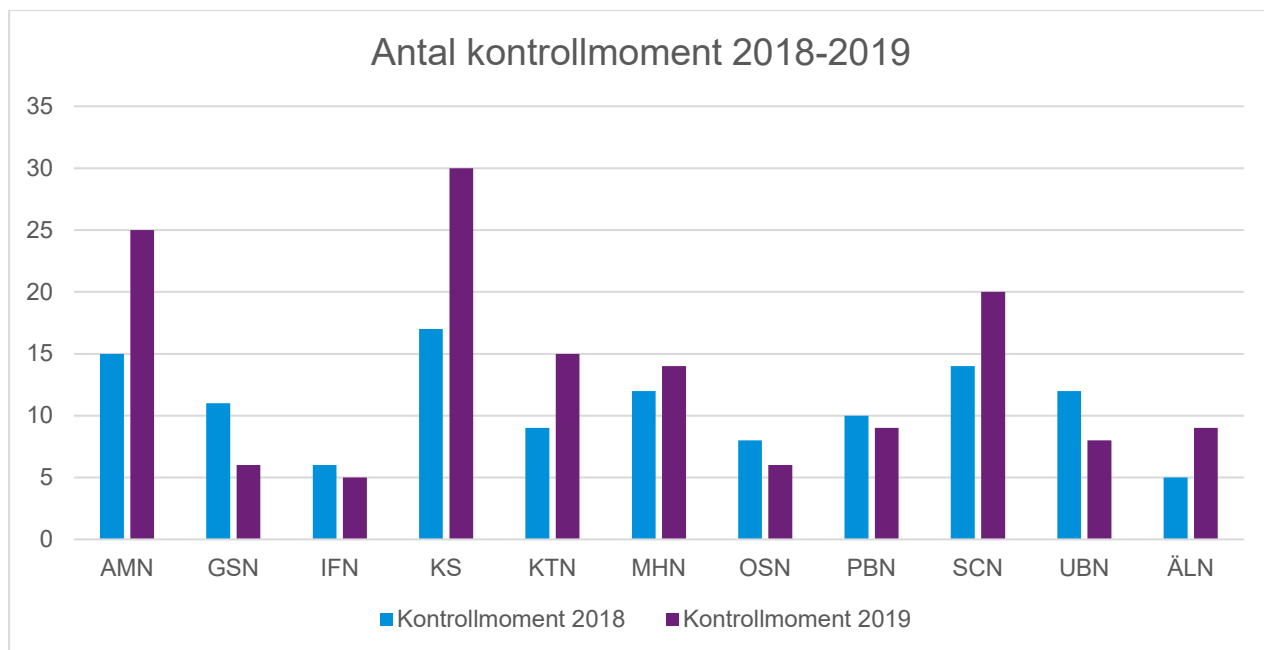
Granskning av intern kontroll 2019

2019-11-22

15 till 25, medan gatu- och samhällsmiljönämnden har minskat antalet kontrollmoment från elva till sex.

Kommunstyrelsen kommenterar i sin sammanställning av internkontrollplaner för 2019 att antalet kontroller inte är avgörande för internkontrollplanens kvalitet, men att det kan finnas en koppling mellan antalet kontroller och deras förmåga att täcka nämndens verksamhetsområde och risker vad gäller måluppfyllelse.

Tabellen nedan visar granskade nämnder och styrelser kontrollmoment 2018 och 2019.



Uppgifter baserade på kommunstyrelsens sammanställning av planer för 2019 samt nämndernas internkontrollplaner 2018 och 2019.

I tabellen nedan framgår de områden som enligt kommunens reglemente ska omfattas av den interna kontrollen. Tabellen visar att av de elva styrelser och nämnder som omfattats av granskningen har nio nämnder och styrelser inkluderat de kontrollmoment som ska ingå i respektive nämnds internkontrollplan enligt reglementet.

Styrelse/nämnd	Verksamhetskontroller	Kontroller av system och rutiner	Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut	Finansiell kontroll	Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv
AMN	X	X	X	X	X
GSN	X	X		X	X
IFN	X	X	X	X	X
KS	X	X	X	X	X

**KPMG AB**

Granskning av intern kontroll 2019

2019-11-22

KTN	X	X	X	X	X
MHN	X	X	X	X	X
OSN	X	X	X	X	X
PBN	X	X		X	X
SCN	X	X	X	X	X
UBN	X	X	X	X	X
ÄLN	X	X	X	X	X

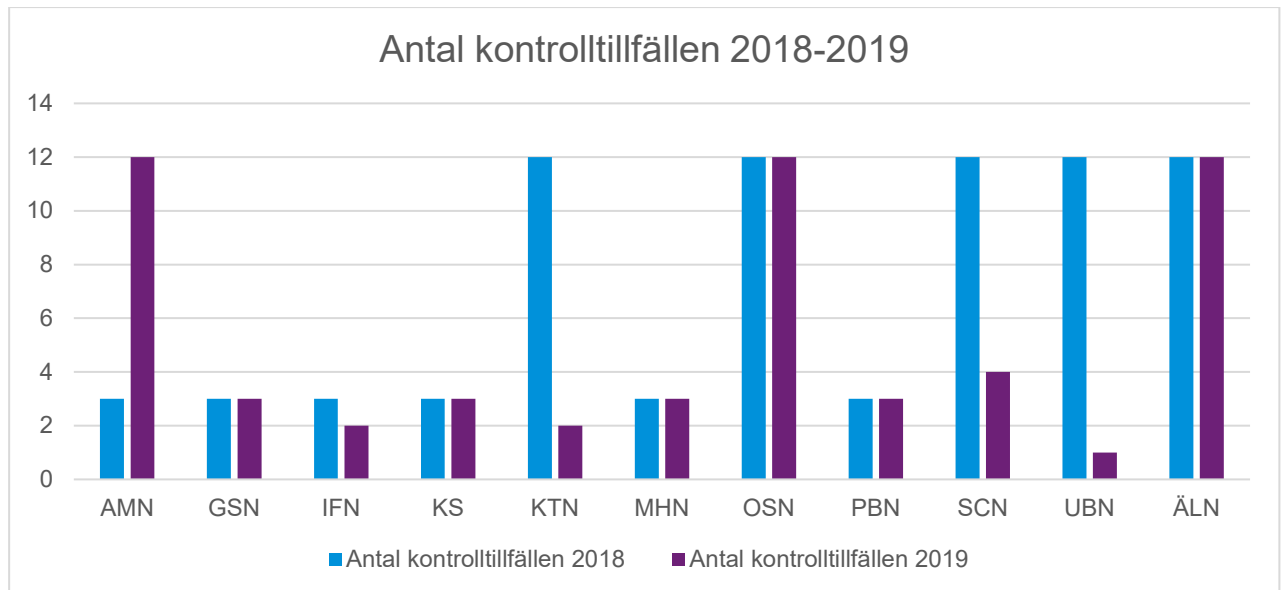
Tabell baserad på kommunstyrelsens sammanställning av internkontrollplaner 2019 och nämnders internkontrollplaner 2019.

Enligt kommunstyrelsen har kontrollmoment inom beslutade kontrollområden minskat 2019 jämfört med 2018. Detta trots att kommunstyrelsen påtalat att kontrollmoment ska finnas inom samtliga områden för samtliga nämnder. Kommunstyrelsen utför flera kontroller inom områdena finansiell kontroll samt mutor och jäv och kommunstyrelsen framför att det kan vara därför vissa nämnder anser att de har tillräckligt med kontrollmoment.

Under 2019 har kommunstyrelsen en uttalad ambition att närmare undersöka varför alla nämnder inte har med kontrollmoment inom alla beslutade områden. Om undersökningen visar att kontrollområdena inte anses vara relevanta, kommer kommunstyrelsen att se över och möjligen ersätta kontrollområdena.

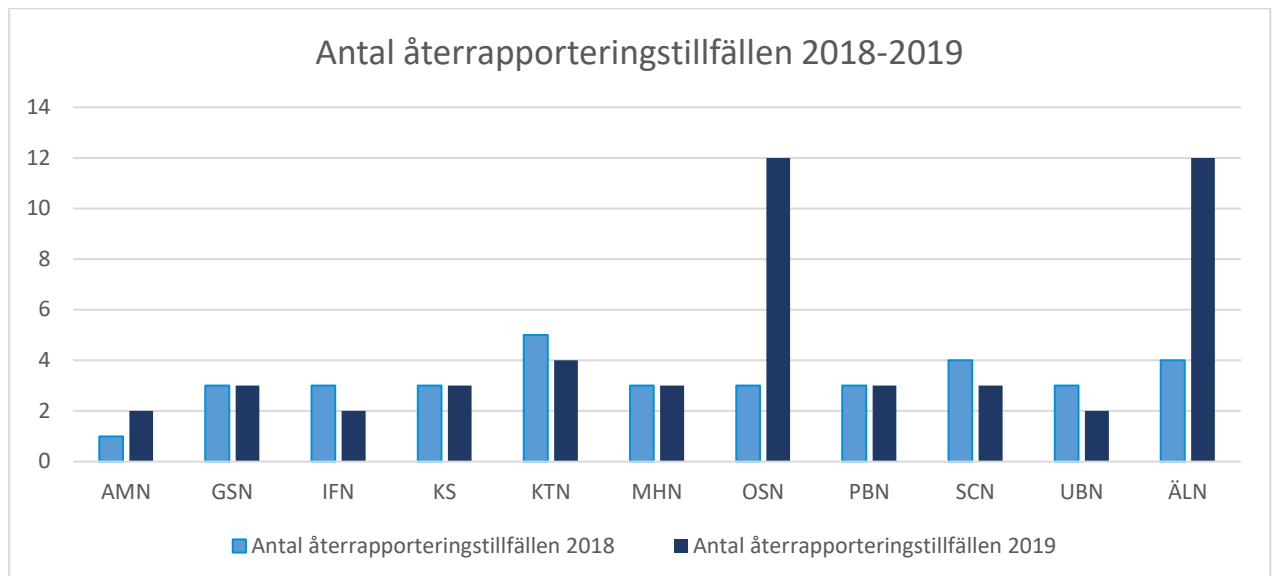
Enligt kommunstyrelsens sammanställda bedömning av 2019 års internkontrollplaner har det skett en minskning av antalet kontrolltillfällen jämfört med 2018. Av de nämnder som ingår i denna granskning har till exempel utbildningsnämnden endast ett kontrolltillfälle för sina kontrollmoment, vilket skiljer sig från arbetsmarknadsnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden som planerar att utföra tolv kontrollmoment under 2019.

2019-11-22



Tabell baserad på kommunstyrelsens sammanställning av internkontrollplaner 2018 och 2019.

Enligt kommunstyrelsens sammanställda bedömning av 2019 års internkontrollplaner har det skett en ökning i antal återrapporteringstillfällen. Samtliga nämnder har minst två återrapporteringstillfällen och de flesta återrapporterar vid minst tre tillfällen. De som har flest återrapporteringstillfällen är omsorgsnämnden och äldrenämnden (tolv tillfällen), medan arbetsmarknadsnämnden, idrotts- och fritidsnämnden och utbildningsnämnden har två återrapporteringstillfällen.



Tabell baserad på kommunstyrelsens sammanställning av internkontrollplaner 2018 och 2019.

2019-11-22

### 3.3.1 Kommentarer

Vi kan konstatera att de elva styrelser och nämnder som omfattats av granskningen skiljer sig i flera avseenden. Antalet kontrollmoment varierar från 30 till fem. Liksom kommunstyrelsen vill vi poängtera att antalet kontroller inte är avgörande för internkontrollplanens kvalitet, men att det kan ligga till nämndens fördel och dess förmåga att täcka sitt verksamhetsområde och de eventuella risker som finns för måluppfyllelse, med ett större antal kontroller.

Ett annat avseende som styrelserna/nämnderna skiljer sig åt i är återrapporteringen. Enligt reglementet för intern kontroll ska respektive nämnd eller styrelse rapportera per den 31 december varje år. Det finns således inga vidare krav eller förväntningar på ytterligare rapportering. Trots det rapporterar de flesta av styrelserna/nämnderna minst tre gånger om året och det i samband med delårs- och årsbokslut. Vår bedömning är att om internkontrollarbetet rapporteras till nämnd flera gånger per år kan arbetet enklare integreras i nämndens eget arbete och därmed tydliggöra förtroendevaldas kännedom om deras ansvar i frågan.

Vidare finner vi en diskrepans i utformningen av respektive nämnds internkontrollplan. Som beskrivet i reglemente och riktlinje för internkontrollplaner ska den interna kontrollen omfatta verksamhetskontroller, kontroller i system och rutiner, kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut, finansiell kontroll samt kontroll av oegentligheter, mutor och jäv. Trots att det finns dokumenterat vad som ska ingå är det inte alla styrelser/nämnder som tagit samtliga kontrollområden i beaktande. Nio av de elva granskade styrelserna/nämnderna har beaktat samtliga fem kontrollområden i sina internkontrollplaner.

Med bakgrund av detta rekommenderar vi kommunstyrelsen att fortsätta arbetet med att utarbeta och kommunicera rutiner som kan säkerställa ett mer enhetligt arbete kring intern kontroll avseende bland annat kontrollområde, kontrollmoment och återrapportering.

### 3.4 Nämndernas arbete med intern kontroll i praktiken

I dialog med kommunens olika styrelser och nämnder framgår att nämndernas nya konstellationer har haft stor inverkan på förtroendevaldas kännedom kring ansvaret för den interna kontrollen. För att informera förtroendevalda om det ansvar som åvilar dem har kommunen anordnat utbildningsdag för nya förtroendevalda, där bland annat intern kontroll ingick. Flera av kommunens nämnder har även under våren 2019 haft någon typ av dragning från sin förvaltningsledning kring internkontrollarbetet. Utöver det planerar eller har flera av nämnderna anordnat workshops för att arbeta med riskanalyser till internkontrollplaner 2020. I vilken utsträckning de olika nämnderna involveras skiljer sig dock åt. Vissa av nämnderna anordnar workshop enbart för arbetsutskottet, medan andra bjuder in hela nämnden.

Av de nämnder som har eller kommer att involvera hela nämnden i en workshop kring internkontrollarbetet anges det genomgående att det är viktigt att alla i nämnden involveras i arbetet, då samtliga av nämndens politiker är ansvariga. Det har även lyfts i våra dialoger att det är viktigt att politiker känner till vad som förväntas av dem när dessa workshops genomförs.



2019-11-22

Under samtliga nämnder finns utsedda handläggare och organisation kring arbetet med att upprätta internkontrollplaner. I våra intervjuer har det framkommit att dessa handläggare regelbundet anordnar nätverksträffar för att diskutera hur de olika nämnderna, men framför allt förvaltningarna, arbetar med intern kontroll.

Om nämnden är inblandad i arbetet med att ta fram internkontrollplanen eller inte skiljer sig åt. Av de nämnder som ingår i denna granskning har kommunstyrelsen gjort bedömningen att endast kulturnämnden, socialnämnden och utbildningsnämnden deltar i framtagandet av internkontrollplanen. Övriga nämnders insats består i stor grad till att fatta beslut utifrån förvaltningens förslag. Utifrån våra intervjuer kan vi till betydande del instämma med kommunstyrelsens samlade bedömning kring förtroendevaldas deltagande i framtagandet av internkontrollplaner.

Som tidigare nämnts har kommunstyrelsen vidtagit flera olika åtgärder för att öka kännedomen kring intern kontroll, däribland olika webbutbildningar. I vår granskning framkommer att en majoritet av de förtroendevalda känner till webbutbildningarna, men få uppger att de har genomfört dem.

I kommunstyrelsens sammanställning och i våra intervjuer med nämnder och styrelser framkommer att det finns många goda exempel. Till exempel har utbildningsnämnden beslutat om anvisningar för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde och kommunstyrelsen skriver att det finns planer på att ta fram liknande anvisningar för andra delar av kommunen. En identifierad förklaring till varför anvisningar för den interna kontrollen ofta saknas i specifika verksamhetsområden är att de inte anses vara nödvändiga och att de kommunövergripande riktlinjerna, rutinerna och vägledningarna är tillräckliga. Kommunstyrelsen bedömer dock att det skulle vara bra om samtliga nämnder gjorde som utbildningsnämnden och dokumenterade hur arbetet med den interna kontrollen ska gå till och vad den ska bestå av. För att stödja detta arbete ska kommunstyrelsen titta närmare på utbildningsnämndens anvisningar och ta reda på mer om hur andra nämnder tänker kring detta.

I våra dialoger framkommer en ambition om att i större utsträckning inkludera internkontrolluppföljningar i nämndernas månatliga redovisningar. Enligt intervjuade är detta ett viktigt steg för att hålla internkontrollfrågan levande.

### 3.4.1 Kommentarer

Vi ställer oss positiva till att kunskap och information om intern kontroll och tillhörande ansvar och arbete sprids inom nämnderna i olika forum. Vidare är det positivt att de flesta nämnder anordnat/ska anordna workshops eller motsvarande avseende risk- och väsentlighetsanalyser. Vi bedömer att workshops är ett sätt att sprida kunskap kring internkontrollarbetet, politikernas ansvar, men också öka engagemanget och kunskapen om den verksamhet som man ansvarar för. Vi rekommenderar därför kommunens samtliga nämnder att anordna workshops, till vilka samtliga nämndsledamöter bjuds in. På detta sätt kan kommunen bibehålla kunskap och ha viss kontinuitet vid ny mandatperiod. Vidare är det viktigt att kommunstyrelsen vid ny mandatperiod säkerställer att samtliga förtroendevalda i kommunen har kännedom kring ansvaret som åvilar dem angående intern kontroll.

Kommunstyrelsens arbete att säkerställa politikernas kunskapsnivå kring intern kontroll och riskanalyser genom webbutbildningar anses vara en bra ambition, men då kännedomen kring webbutbildningarna är låg anser vi att det finns ett arbete kvar att



**KPMG AB**

Granskning av intern kontroll 2019

2019-11-22

göra för att uppnå en skälig och jämlik kompetensnivå bland kommunens politiker. Vidare bör arbetet med att involvera de förtroendevalda i internkontrollarbetet fortsätta. De goda exempel som finns, till exempel utbildningsnämnden, bör spridas mellan kommunens olika nämnder. Kommunstyrelsen har själva uttryckt en ambition att sprida goda exempel över nämndsgränser och de nätverksträffar som anordnas av handläggare inom intern kontroll bör utnyttjas för att tillvarata befintliga exempel och sprida dem.

## 4 Svar på revisionsfrågor

### **Tar kommunstyrelsen ett tillräckligt ansvar vad gäller den interna kontrollen i kommunen?**

Ja, men det kvarstår ett arbete för kommunstyrelsen vad gäller att tydliggöra förväntningar på politiker och deras ansvar avseende risk- och väsentlighetsanalyser samt internkontrollarbetet.

### **Är kommunstyrelsens arbete för att säkerställa ett enhetligt arbete kring intern kontroll i Uppsala kommun tillräckligt?**

I huvudsak. Vi bedömer att kommunstyrelsen sedan senaste granskningen av intern kontroll 2018 arbetat på ett sätt som ökat användarvänligheten av mallar och rutiner avseende intern kontroll och på det sättet ökat enhetligheten kring nämndernas internkontrollarbete. Dock skiljer sig nämnderna åt i hur de arbetar med intern kontroll och i vilken utsträckning förtroendevalda deltar. Det är viktigt att kommunstyrelsen fortsätter att sprida information om intern kontroll för att öka politikernas förståelse kring deras ansvar för intern kontroll.

### **Är nämndernas arbete med risk- och väsentlighetsanalyser tillräckligt?**

Delvis. De flesta av de nämnder som omfattas av denna granskning har eller kommer under hösten 2019 att anordna workshops kring risk- och väsentlighetsanalyser. Dock bör samtliga av nämndernas ledamöter på ett aktivt sätt involveras i arbetet, inte bara arbetsutskotten.

### **Är kommunstyrelsen ledande och stöttande i nämndernas internkontrollarbete?**

Ja, men för att säkerställa ett enhetligt arbete kring intern kontroll är det viktigt att kommunstyrelsen fortsätter det arbete som de påbörjat och att det verkligen kommuniceras.

### **Finns det tillräcklig kunskap hur bakomliggande förvaltningsorganisationer arbetar med intern kontroll och är kunskapen känd inom förvaltningen?**

Delvis. Det finns dokumenterade organisationer, dock innefattar denna organisation enbart internkontrollplanen. Vår bedömning är att om internkontrollarbetet rapporteras till nämnden flera gånger per år kan arbetet enklare integreras i nämndens arbete och förtroendevaldas kännedom och intresse kan bli därmed ökas.

### **Är de förtroendevalda tillräckligt involverade i arbetet kring risk- och väsentlighetsanalyser samt intern kontroll?**

Delvis. De förtroendevalda deltar i större utsträckning än tidigare i arbetet kring risk- och väsentlighetsanalyser, men granskningen kan inte visa på att förtroendevaldas deltagande i den interna kontrollen har förändrats sedan granskningen som genomfördes hösten 2018. Dock har vi under granskningen noterat att de förtroendevaldas kännedom om sitt ansvar kring intern kontroll är utbredd.



**KPMG AB**  
Granskning av intern kontroll 2019

2019-11-22

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:

- Arbetsmarknadsnämndens presidium och förvaltningsrepresentanter
- Omsorgsnämndens presidium
- Plan- och byggnadsnämndens presidium
- Idrotts- och fritidsnämndens presidium
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens presidium
- Socialnämndens presidium
- Utbildningsnämndens presidium och förvaltningsrepresentant
- Kommunstyrelsens presidium

Följande dokument har granskats:

- Kommunstyrelsens bokslut 2018
- Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag
- Riktlinje för intern kontroll och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning samt interna kontroll
- Vägledning för arbetet med nämndernas interna kontroll
- Nämnders och styrelser uppföljningar av internkontrollplaner 2018
- Nämnders och styrelser internkontrollplaner 2019
- Nämnders och styrelser riskregister 2019

### **Revisionskriterier**

Vi har utgått från Kommunallagens krav på tillräcklig internkontroll.

Vi har även utgått från den s k Coso-modellens formulering av syftet med internkontroll;

- Ändamålsenlig och effektiv verksamhet
- Efterlevnad av lagar och förordningar
- Tillförlitlig finansiell rapportering



# Granskning av rutiner/processer/ uppföljning av nämndernas nettokostnader

Revisionsrapport  
Uppsala kommun

KPMG AB

2019-11-22

Antal sidor 22

Antal bilagor 1



**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Revisionell bedömning	2
1.2	Rekommendationer	3
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	5
2.5	Projektorganisation	5
2.6	Metod och utgångspunkter	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Uppsala kommuns övergripande rutiner och processer	6
3.2	Nämndernas arbete med nettokostnader	8
4	Svar på revisionsfrågor	20
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	22

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska utbildningsnämndens, äldrenämndens, omsorgsnämndens, arbetsmarknadsnämndens, socialnämndens samt gatu- och samhällsmiljönämndens rutiner och processer för att följa upp och hantera nettokostnader.

Granskningen visar att Uppsala kommun har övergripande styrande dokument och processer som samtliga nämnder ska förhålla sig till för att följa upp nettokostnader och eventuella budgetavvikelser. Vi bedömer att dessa till betydande del kan säkerställa en ändamålsenlig verksamhets- och ekonomistyrning. Dock utesluter vi inte att nya särskilda och framförallt verksamhetsspecifika rutiner och processer kan upprättas.

Kommunens nämnder involveras tidigt i budgetprocessen, där de har möjlighet att vid flera tillfällen lämna synpunkter på kommande budget. Genom en omvärldsbevakning tar budgeten bland annat hänsyn till trender och förändringstryck. Vi bedömer att detta arbete är tillräckligt för att säkerställa att både interna och externa faktorer beaktas vid planering av kommunens verksamhet.

Vidare visar granskningen att nämnderna arbetar utifrån beslutade rutiner och riktlinjer för ekonomisk uppföljning. Nämnderna behandlar återkommande uppföljningsrapporter och vi bedömer att detta leder till att nödvändiga insatser beslutas i tid och att resursstyrningen ger ändamålsenliga signaler.

Vi anser att kommungemensamma uppföljningsrutiner i tillräcklig utsträckning stödjer analyser av nämndernas ekonomiska ställning. De nämnder som under året visat underskott har identifierat särskilt kritiska poster för uppföljning och vidtagit åtgärder för att balansera den negativa avvikelsen mot beslutad budget. Underskottsnämnderna har även bjudits in till möten med kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och kommunledningen för att redovisa ekonomiskt läge, prognos och hur nämnden ska komma till rätta med avvikelsen.

Vidare gör vi bedömningen att nämnderna har stöd från den centrala ekonomistaben och kan säkerställa tillräckliga resurser av ekonom- och controllerstöd i förhållande till verksamheternas storlek och komplexitet. Ekonomer och controllers har regelbundna möten och vi anser att dessa är tillfällen att sprida goda exempel, till exempel bör omsorgsnämndens uppföljningsmall per verksamhet spridas för att få en mer ingående månadsuppföljning per verksamhet.

### 1.1 Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att Uppsala kommuns nämnder till betydande del har ändamålsenliga och tillräckliga rutiner/processer vad gäller kontroll över/uppföljning kring nettokostnadernas förändring. Befintliga rutiner och processer vad gäller nettokostnader, deras förändring, ekonomiska uppföljningar och åtgärdsplaner bedöms till betydande del utgöra en ändamålsenlig verksamhets- och ekonomistyrning utifrån fullmäktiges mål.





**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

## **1.2 Rekommendationer**

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi arbetsmarknadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, omsorgsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden att:

- Säkerställa att jämförelser av den egna verksamheten även görs med relevanta verksamheter i andra kommuner,
- Sprida goda exempel på rutiner och processer, till exempel omsorgsnämndens uppföljningsmall, samt
- Överväga att upprätta verksamhetsspecifika rutiner och processer för uppföljning och hantering av nettokostnader.

## 2 Inledning/bakgrund

I enlighet med kommunallagen (KL) 5 kap. 1 § ska fullmäktige besluta om bl.a. budget samt mål och riktlinjer för verksamheten. I KL 11 kap. finns bl a beskrivning av balanskrav och krav på god ekonomisk hushållning. Under senare år har flera nämnder inom kommunen redovisat ökade nettokostnader.

De förtroendevalda revisorerna har i sin riskanalys för 2019 bedömt att verksamheters rutiner och processer vad gäller nettokostnader, deras förändring, hur ekonomiska uppföljningar sker samt ev åtgärdsplaner som en följd av nettokostnadernas utveckling behöver granskas för att kunna bedöma om verksamhets- och ekonomistyrningen utifrån fullmäktiges mål är ändamålsenlig.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida nämnderna har ändamålsenliga och tillräckliga rutiner/processer vad gäller kontroll över/uppföljning kring nettokostnadernas förändring.

Den övergripande revisionsfrågan är:

***Har nämnderna ändamålsenliga och tillräckliga rutiner och processer vad gäller uppföljning av nettokostnader och deras förändring samt sker beslut om åtgärder i de fall nettokostnaderna avviker från budgeterade nivåer i samband med uppföljningstillfällen?***

Granskningen har vidare belyst följande frågeställningar:

- Vilka rutiner/processer och vilken organisation finns för uppföljning och hantering av budgetavvikelser?
- Är de uppföljningar som görs tillräckliga utifrån ett ekonomistyrningsperspektiv?
- Upprättas s k åtgärdsplaner i de fall nettokostnaderna pekar på en utveckling som inte är önskvärd?
- Hur stor hänsyn tas vid budgettillfällen till kända förutsättningar samt konstaterande och prognostiserade ekonomiska utfall?
- Vilka olika fora finns för dialog mellan kommunstyrelsen och nämnderna innan budgeten fastställs?
- Hur kommuniceras budgeten i kommunens organisation?

### 2.2 Avgränsning

Granskningen har avsett nettokostnader och deras förändring under 2017-2019.

### 2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen
- Kommunens styrande dokument, direktiv, policyer och riktlinjer.



**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

## **2.4 Ansvarig nämnd/styrelse**

Granskningen har avsett utbildningsnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden samt gatu- och samhällsmiljönämnden.

## **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 Uppsala kommuns övergripande rutiner och processer

I Uppsala kommun finns en normerande rutinhandling som är beslutad av processledaren för Mål och budget, *Rutin för nämnders och bolags uppföljning 2019*. Rutinen ska vara utgångspunkt vid månadsuppföljning, tertialuppföljning och årsbokslut och innefattar tidplaner, anvisningar och vägledning för uppföljning och analys av ekonomi och verksamhet. Rutinen ska regelbundet ses över och revideras vid behov inför varje uppföljningstillfälle. Rutinen ska publiceras på Insidan tillsammans med övriga anvisningar till bokslut och prognos.

Av rutinen framgår att nämnder vid befarade budgetavvikelser ska vidta åtgärder samt att förväntade effekter av dessa ska tas med i beräkningen av prognosen.

Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter. I ramen för detta ligger bland annat att följa och utveckla ekonomi- och verksamhetsstyrning, och framförallt att "[...] leda processen för Mål och budget med tillhörande affärs- och verksamhetsplaner, månadsuppföljning, delårs- och årsredovisning." (Mål och budget 2019-21, s. 29).

På kommunövergripande nivå är enheten för budget och stab inom ekonomistaben/kommunledningskontoret ansvarig för beredning av den ekonomiska uppföljningen för nämnderna, månadsuppföljningarna, tertialuppföljningarna och årsbokslutet. Enheten för budget och stab analyserar till exempel budgetavvikelser, nettokostnadsavvikelser samt jämförelse av nettokostnaderna för olika typer av verksamheter. Enheten gör även jämförelser med andra kommuner, framförallt Resultatnätverket (R9) och med Helsingborgs stad. De jämförande analyserna görs i samband med augustiuppföljningen.

#### 3.1.1 Uppföljning

Kommunens nämnder gör månadsrapporter för tio månader (ej januari och juni). I dessa analyserar respektive nämnd eventuella budgetavvikelser och kommenterar vidtagna åtgärder. Nämndernas analyser och kommentarer sammanställs i en rapport till kommunstyrelsen.

Per mars upprättas ett periodbokslut och en helårsprognos för kommunen i förvaltningsform. En övergripande uppföljning och analys görs av uppfyllelse av kommunens nio inriktningsmål, inklusive de finansiella målen. För uppföljningen och analysen upprättas en rapport som behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. I enlighet med den kommunala redovisnings- och bokföringslagen (2018:597) upprättas också delårsbokslut och årsprognos per augusti för hela kommunkoncernen. Uppföljning ska göras enligt lagkrav och behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och granskas översiktligt av kommunrevisionen.

Respektive nämnd ska analysera sin verksamhet och ekonomi och vidta åtgärder om budgetavvikelser prognostiseras vid årets slut. På kommunhelhetsnivå kompletteras nettokostnadsanalysen med en analys av avvikelserna från nettokostnaderna för de pedagogiska verksamheterna, individ- och familjeomsorg och för äldreomsorg. Nettokostnaderna jämförs med andra kommuner, såsom R9 och Helsingborgs stad.

2019-11-22

För helåret ska ett bokslut upprättas för hela kommunkoncernen. Förvaltningsberättelsen och den finansiella analysen med mera sammanställs i en årsredovisning som behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och granskas av kommunrevisionen.

### ***lakttagelser kring uppföljning***

Nämndernas månadsrapporter ska ge kommunstyrelsen signaler i god tid om budgetavvikelse i nämndernas ekonomi. Mars- och augustiuppföljningar och helårsprognoser ska fungera som beslutsunderlag åt kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för att styra nämnderna mot ekonomi i balans under det innevarande verksamhetsåret. I årsredovisningen görs både en övergripande berättelse av årets verksamhet i förvaltningsberättelsen och nämnders och bolagens verksamhetsberättelser samt en långsiktig analys av kommunens finansiella ställning. Årsredovisningen ska främst ge nämnderna samt kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslutsunderlag för att kunna utöva ansvar att styra ekonomin och verksamheterna i enlighet med principerna för god ekonomisk hushållning. Vidare ska årsredovisningen ge input till prioriteringar och effektiviseringar inför kommande budgetprocess.

De nämnder som visar negativa avvikelser per delårsbokslut mars och augusti ska bjudas in till möte med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, där även stadsdirektör och ekonomidirektör deltar. Vid mötet ska förvaltningsdirektör och/eller ekonomichef och controller, redogöra för nämndens aktuella läge, prognos och vilka åtgärder som ska vidtas för att balansera den negativa avvikelsen mot budget.

Tre gånger per år anordnas Analysforum, ett forum där ekonomidirektör, ekonomichefer, strateger, finanschef och controller ingår. Analysforum anordnas i samband med delårsboksluten per mars och augusti och i samband med årsbokslutet. Vid dessa möten går respektive ekonomienhet igenom utfall och prognoser och presenterar eventuella åtgärder.

Enligt kommunledningen förväntas kommunövergripande rutiner och processer för uppföljning ge nämnderna bra grundförutsättning för att upprätta egna rutiner och processer för att följa upp nettokostnadsutveckling och budgetavvikelse i de egna verksamheterna.

### **3.1.2 Omvärldsbevakning vid budgettillfälle**

Uppsala kommuns mål- och budgetprocess startar i december två år före verksamhetsårets början genom att kommunstyrelsen tar fram planeringsdirektiv för budgetprocessen. En del av underlaget till Mål och budget är den omvärldsanalys som kommunledningskontoret utarbetar. Omvärldsbevakningen utgår i huvudsak från förvaltningars och bolags beskrivningar av hur omvärldens förändringar påverkar den egna verksamheten. Genom olika workshops och dokumentstudier belyser omvärldsbevakningen kommunens förutsättningar och utmaningar och tar hänsyn till trender och förändringstryck.

Centrala förutsättningar, till exempel befolkningsutveckling och pris- och löneutveckling beaktas i resursfördelningen. Under processens gång infaller både delårsbokslut med helårsprognos och årsbokslut, vilka är inspel när det gäller kommunens ekonomiska

2019-11-22

läge. Nämndernas bidrag till processen består till stor del av att beskriva sin ekonomiska situation och framtida utmaningar.

### **3.1.3 Budgetdialoger**

Nämndernas presidier involveras tidigt i budgetprocessen genom att medverka i strategiska forum. Inför beslut om Mål och budget skickas budgetförslaget till nämnderna för remiss. Förslaget är detaljerat och innehåller budget per verksamhetsområde. Nämnderna ska därefter återkomma med synpunkter på förslaget. I våra intervjuer har det framkommit att synpunkter vid remiss ofta avser förflyttning av medel från ett verksamhetsområde till ett annat.

### **3.1.4 Kommunicerande av budget**

Genom hela Mål- och budgetprocessen arbetar Redaktionskommittén med de olika delarna i innehållet. Kommittén består av nyckelpersoner från olika förvaltningar, såsom strateger och ekonomichefer. Respektive ekonomichef ansvarar för att kommunicera nämndens egen beslutade ram i förvaltningen.

### **3.1.5 Kommentarer och bedömning**

Uppsala kommun har övergripande styrande dokument som samtliga nämnder ska förhålla sig till för att följa upp nettokostnader och budgetavvikelser. Vi bedömer att dessa är tillräckliga för att följa och hantera budgetavvikelser.

Nämnderna involveras tidigt i budgetprocessen och har möjlighet vid flera tillfällen att ha synpunkter på kommande budget. Genom en omvärldsbevakning tar budgeten hänsyn till trender och förändringstryck. Vi bedömer att detta arbete är tillräckligt för att säkerställa att både interna och externa faktorer beaktas vid planering av kommunens verksamhet.

## **3.2 Nämndernas arbete med nettokostnader**

Uppsala kommuns ekonomistab är en matrisorganisation. Ekonomistaben består av olika enheter som delvis arbetar självständigt, men styrs av en gemensam ledning. De verksamheter som ingår i denna granskning är social verksamhet, utbildningsverksamhet, omsorgsverksamhet, stadsbyggnadsverksamhet samt äldreverksamhet.

### **3.2.1 Social verksamhet**

Social verksamhet är en enhet inom ekonomistaben som ansvarar för arbetsmarknadsnämndens, socialnämndens samt överförmyndarnämndens (ingår ej i denna granskning) ekonomi. Enheten består av en ekonomichef, en controller och sex ekonomer.



**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

*Arbetsmarknadsnämndens driftbudget 2019*

<b>Arbetsmarknadsnämnden</b>			
<b>Belopp i tkr kronor (vänt belopp)</b>	<b>Beslutad budget</b>		
	<b>2018</b>	<b>Prognos 2018</b>	<b>Budget 2019</b>
Taxor och avgifter exkl. egen nämnd			
Schablonersättning	126 185,0	127 512,2	92 000,0
AF-pengar, anställningsstöd	205 221,0	130 164,3	164 197,3
Statsbidrag skolverket	27 170,0	30 164,3	30 875,0
Övriga intäkter	54 022,0	71 522,1	71 310,4
<b>Summa intäkter</b>	<b>412598</b>	<b>359362,9</b>	<b>358382,7</b>
Lämnade bidrag	-405 619,6	-417 975,4	-400 739,0
Köp av huvudverksamhet	-103 569,3	-116 819,8	-104 319,0
Övriga kostnader	-599 330,9	-514 266,3	-573 908,4
Avskrivningar	-1 143,2	-2 290,1	-2 183,6
<b>Summa kostnader</b>	<b>-1 109 663,0</b>	<b>-1 051 351,6</b>	<b>-1 081 150,0</b>
Finansiella intäkter	2,4	3,2	3,6
Finansiella kostnader	-41,8	-118,9	-126,3
<b>Summa nettokostnader<sup>1</sup></b>	<b>-697 104,4</b>	<b>-692 104,4</b>	<b>-722 890,0</b>
<b>Kommunbidrag</b>			
Politisk verksamhet (1)	1814,0	1814	1 814,0
Infrastruktur, skydd m.m (2)	5965,9	5965,9	6 696,0
Fritid och kultur (3)	1902,7	1902,7	1 941,0
Pedagogiska verksamheter (4)	164140,8	164140,8	166 591,0
Vård och omsorg (5)	340312,0	340312,0	395 323,0
Särskilt riktade insatser (6)	182969,0	182969,0	150 525,0
Affärsverksamhet (7)			
Kommunledning och gemensam verksamhet (8)			
<b>Summa kommunbidrag</b>	<b>697 104,4</b>	<b>697 104,4</b>	<b>722 890,0</b>
<b>Resultat</b>	<b>0,0</b>	<b>5 000,0</b>	<b>0,0</b>

Arbetsmarknadsnämndens budget 2018 och 2019

Av tabellen ovan framgår att arbetsmarknadsnämndens nettokostnader för 2019 är budgeterade till 722 890 tkr.

**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

*Socialnämndens driftbudget 2019*

<b>SOCIALNÄMNDEN (SYSTEMLEDARE)</b>			
Belopp i tkr kronor (vänt belopp)	Beslutad budget 2018	Prognos 2018	Budget 2019
Taxor och avgifter exkl. egen nämnd	1 888	1 940	1 606
Statsbidrag	199 781	214 964	130 828
Försäljning verksamhet andra kommuner samt övriga externa intäkt	19 260	22 782	21 774
Övriga kommuninterna intäkter	4 157	2 794	927
<b>Summa intäkter</b>	<b>225 086</b>	<b>242 480</b>	<b>155 135</b>
Lämnade bidrag	-20 572	-24 382	-15 468
Köp av huvudverksamhet inom egen nämnd	-216 818	-203 829	-206 147
Köp av huvudverksamhet externa utförare	-304 355	-307 948	-285 695
Övriga kostnader	-369 328	-381 191	-369 511
Avskrivningar	-1 699	-1 609	-1 001
<b>Summa kostnader</b>	<b>-912 772</b>	<b>-918 959</b>	<b>-877 821</b>
Finansiella intäkter	1	1	2
Finansiella kostnader	-74	-70	-55
<b>Summa nettokostnader<sup>1</sup></b>	<b>-687 759</b>	<b>-676 549</b>	<b>-722 739</b>
<b>Kommunbidrag</b>			
Politisk verksamhet (1)	4 747	4 747	4 723
Infrastruktur, skydd m.m (2)			
Fritid och kultur (3)			
Pedagogiska verksamheter (4)			
Vård och omsorg (5)	671 332	671 332	701 395
Särskilt riktade insatser (6)	11 680	11 680	16 621
Affärsverksamhet (7)			
Kommunledning och gemensam verksamhet (8)			
<b>Summa kommunbidrag</b>	<b>687 759</b>	<b>687 759</b>	<b>722 739</b>
<b>Resultat</b>	<b>0</b>	<b>11 210</b>	<b>0</b>

Tabell hämtad från socialnämndens verksamhetsplan och budget 2019

Av tabellen ovan framgår att socialnämndens nettokostnader 2019 är budgeterade till 722 739 tkr.

*Uppföljning och hantering av avvikelser, gemensamma processer för arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden*

Arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden följer upp det ekonomiska läget kontinuerligt under verksamhetsåret och redovisar ett periodiserat resultat månadsvis. Detta innebär att nämnderna varje månad (februari-november utom juni) jämför det ackumulerade resultatet med budget och gör en helårsprognos. Alla kostnader och intäkter ska så långt som möjligt belasta rätt period för att ge sanningsenlig information om nämndens ekonomiska läge. Fördjupade uppföljningar per verksamhetsområde och delverksamhet sker per mars, i delårsbokslut per augusti och i årsbokslut. Den ekonomiska uppföljningen redovisas till nämnderna på minst samma nivå som i budget.

Arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden följer enligt dokumentation och intervjuade de kommunövergripande riktlinjerna för uppföljning. Vid delårsboksluten per mars och augusti analyseras resultatet samt eventuella avvikelser mot beslutad budget. En helårsprognos upprättas för drift och investeringar. Per februari, april, maj, juli, september, oktober och november erhåller nämnderna månadsrapporter över det ekonomiska resultatet. I månadsrapporterna framgår resultat i förhållande till budget och senaste prognos. Vid eventuella avvikelser ska nämnderna besluta om åtgärder för förbättrat resultat, såväl i samband med uppföljningen som i samband med månadsrapporteringen.



**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Kommunledningskontorets ekonomienhet för social verksamhet fungerar som stöd till nämndernas verksamheter i arbetet med ekonomi och uppföljning. Medarbetare inom ekonomienheten träffar samtliga ansvariga chefer (enhets- och avdelningschefer) löpande under året och framförallt i samband med uppföljningstillfällena. Stödet syftar till att säkerställa såväl den ekonomiska rapporteringen samt att i tidigt skede fånga eventuellt befarade avvikelser för att snabbt kunna vidta åtgärder för förbättrat resultat. Prognos för årets driftresultat ska upprättas i Hypergene. Prognosen ska analyseras och kommenteras i enlighet med kommunövergripande riktlinjer med fokus på avvikelserapportering.

I både arbetsmarknadsförvaltningens och socialförvaltningens ledningsgrupper tas ekonomiska frågor upp löpande och särskilt avseende delårs- och årsbokslut, då det genomförs resultatdialoger och respektive avdelningschef får redovisa sin verksamhets ekonomiska läge.

I de fall som en negativ budgetavvikelse befaras vidtas åtgärder för att i första hand balansera avvikelserna inom nämndens tilldelade nettokostnadsram. Åtgärder som kan vidtas utan stor påverkan på service till medborgare eller måluppfyllelse räknas in i upprättad prognos och redovisas till nämnd. I de fall åtgärder behöver vidtas som kräver nämndbeslut upprättas åtgärdsplaner som nämnden därefter tar ställning till i samband med uppföljningen eller i kommande månadsrapport.

Arbetsmarknadsnämndens resultat per augusti 2019 är ett överskott om elva mkr och helårsprognosen är ett nollresultat.

Socialnämnden prognostiserade ett underskott om 19 mkr per mars 2019. Som en följd av prognosen uppdrog kommunstyrelsen socialnämnden att återkomma med vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppnå ekonomi i balans 2019. I augusti 2019 beslutade socialnämnden om en åtgärdsplan för att förbättra 2019 års ekonomiska resultat. Erhållna belopp från återsökningar tidigare år från Migrationsverket samt åtstramning av inköp av varor och tjänster och även ett förändrat arbetssätt bidrog till att sänka nämndens kostnader. Trots det lämnade nämnden en prognos per augusti på -26 mkr, där orsaken till det beskrivs vara ökade volymer inom främst missbrukarvården.

I nämndernas budgetarbete är utgångspunkten beslutade nettokostnads- och investeringsramar enligt Mål och budget, i vilka nämnderna haft möjlighet att påverka. Nämndernas arbete med verksamhetsplaner och detaljerade budgetar sker i huvudsak under hösten. Delårsbokslut per augusti, tillsammans med aktuella bedömningar av exempelvis ärendevolymer, extern finansiering och medarbetarkostnader utgör grund för nämndernas budget och prioriteringar.

Ekonomienheten träffar månatligen avdelningschefer och verksamhetschefer och går igenom den gångna månaden utifrån ett ekonomi- och verksamhetsperspektiv. Utöver det anordnas ledningsgruppsmöten varje vecka där budgetfrågor, prognos, effektiviseringar med mera lyfts.

### *Kommunicerande av budget*

Budgeten kommuniceras i arbetsmarknads- och socialförvaltningens ledningsgrupper. Den övergripande Mål och budget, inklusive ekonomiskt läge, utmaningar och politiska satsningar, kommuniceras även till samtliga medarbetare via intranätet, chefs- och

## KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

ledningsgrupper och som arbetsplatsinformation. Nämndernas verksamhetsplaner och budgetar upprättas under hösten för beslut i december utifrån fastställd Mål och budget samt de inspel som kommer från nämndernas politiska ledning. Samtliga chefer deltar i arbetet med sin enhets budget och med att kommunicera enhetens uppdrag och budget med sina medarbetare.

### 3.2.2 Stadsbyggnadsverksamheten

Stadsbyggnadsverksamheten är en enhet inom ekonomistaben som ansvarar för flera olika nämnders ekonomier, varav en är gatu- och samhällsmiljönämnden. Enheten består av en ekonomichef, flera controllers och ekonomer.

#### *Gatu- och samhällsmiljönämndens driftbudget 2019*

<b>Gatu- och samhällsmiljönämnden totalt</b>			
	Beslutad budget 2018	Prognos 2018	Budget 2019
<b>Belopp i miljoner kronor</b>			
Egenavgifter färdtjänst	10,3	10,0	9,9
Taxor och avgifter	3,3	2,6	5,3
Hyor och arrenden	31,6	33,6	36,9
Försäljning av verksamhet	172,1	134,0	59,2
Bidrag, drift och investeringsbidrag	8,0	19,3	15,8
<b>Summa intäkter</b>	<b>225,3</b>	<b>199,5</b>	<b>127,1</b>
Vinterväghållning	-95,5	-95,5	-92,3
Transportkostnader färdtjänst	-48,2	-45,5	-49,9
Drift- och underhållskostnader	-199,7	-174,4	-125,3
Personalkostnader	-155,4	-141,3	-122,5
Övriga kostnader	-44,6	-44,4	-45,6
Nämnden och trafiksäkerhetsrådet	-1,3	-1,4	-1,3
Avskrivningar	-103,7	-117,4	-127,5
<b>Summa kostnader</b>	<b>-648,4</b>	<b>-619,9</b>	<b>-564,4</b>
Finansiella kostnader	-32,8	-34,3	-32,2
<b>Summa nettokostnader</b>	<b>-455,9</b>	<b>-454,7</b>	<b>-469,5</b>
<b>Kommunbidrag</b>			
Politisk verksamhet (1)	1,3	1,3	1,3
Infrastruktur, skydd m.m (2)	396	396	408,7
Vård och omsorg (5)	58,2	58,2	59,1
Affärsverksamhet (7)	0,4	0,4	0,4
<b>Summa kommunbidrag</b>	<b>455,9</b>	<b>455,9</b>	<b>469,5</b>
<b>Resultat</b>	<b>0,0</b>	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>

Tabell hämtad från gatu- och samhällsmiljönämndens verksamhetsplan och budget 2019

Av tabellen ovan framgår att gatu- och samhällsmiljönämndens budgeterade nettokostnader 2019 är 469,5 mkr.

#### *Uppföljning och hantering av avvikelser*

Gatu- och samhällsmiljönämnden ska i sitt budgetarbete förhålla sig till beslutade nettokostnads- och investeringsramar enligt Mål och budget. Nämndens arbete med verksamhetsplanen och detaljerad budget sker i huvudsak under hösten. Utifrån delårsbokslut per augusti, aktuella bedömningar av exempelvis ärendevolym, extern finansiering och medarbetarkostnader upprättar nämnden sin budget och tillhörande prioriteringar.

Gatu- och samhällsmiljönämnden följer upp sitt ekonomiska läge kontinuerligt under året och redovisar ett periodiserat resultat månadsvis. Detta innebär att nämnden varje

**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

månad (februari-november utom juni) jämför det ackumulerade resultatet med budget och gör en helårsprognos. Alla kostnader och intäkter ska så långt som möjligt belasta rätt period för att ge rättvisande information om nämndens ekonomiska läge.

En fördjupad uppföljning per verksamhetsområde och delverksamhet sker per mars, per augusti samt i årsbokslut. Den ekonomiska uppföljningen redovisas till nämnden på minst samma nivå som i budget. I de fall uppföljningen visar avvikelser mot förväntat resultat, ska nämnden besluta om åtgärder. Nämnden prognostiserade i samband med analys av ekonomiskt utfall per augusti 2019 en negativ avvikelse mot budget på 39 mkr. Resultatet belastas bland annat av avskrivningskostnader, att mark- och exploatering är högre än budget samt tidigare års projektkostnader som inte är investeringskostnader. Nämnden har i juni 2019 fattat beslut om besparingsåtgärder. Besparingsåtgärderna innebar bland annat minskade medarbetarkostnader, konsultkostnader och planerat underhåll.

Gatu- och samhällsmiljönämndens uppföljningsprocesser utgår från de kommungemensamma rutinerna, tidplanerna och systemstödet Hypergene. Kommunledningskontorets ekonomienhet för stadsbyggnadsområdet utgör stöd till verksamheten i arbetet. De medarbetare som ingår i ekonomienheten träffar samtliga budgetansvariga chefer (enhets-, områdes- och avdelningschefer) och projektledare löpande under året och framförallt i samband med uppföljningstillfällena. Syftet är att säkerställa den ekonomiska rapporteringen samt att i tidigt skede fånga befarade avvikelser för att snabbt kunna vidta åtgärder för förbättrat resultat. Nämndens prognos för årets driftresultat upprättas i Agresso och dokumenteras i enlighet med förvaltningens projektmodell.

Avdelningschef inom gata, park och natur ansvarar för rapportering till stadsbyggnadsförvaltningens ledningsgrupp samt gatu- och samhällsmiljönämnden. I samband med uppföljning per mars, augusti och årsbokslut genomförs "Ledningens genomgång" i stadsbyggnadsförvaltningens ledningsgrupp, i vilken förvaltningens samlade status avseende ekonomi och verksamhet analyseras och beslut om åtgärder inklusive förvaltningsövergripande åtgärder tas eller förankras inför nämndbeslut.

Vid eventuella avvikelser vidtas åtgärder i första hand för att balansera avvikelserna inom nämndens tilldelade nettokostnadsram. Åtgärder som kan vidtas utan större påverkan på service till medborgare eller på måluppfyllelse räknas in i upprättad prognos och redovisas till nämnden. I de fall som kräver åtgärd och nämndbeslut upprättas åtgärdsplaner som nämnden tar ställning till i samband med uppföljningen eller i kommande månadsrapport.

### *Kommunicerande av budget*

Nämndens budget kommuniceras i förvaltningens ledningsstruktur. Den övergripande Mål och budget, inklusive ekonomiskt läge, utmaningar och politiska satsningar kommuniceras även till samtliga medarbetare via information på intranätet, chefs- och ledningsgrupper och som arbetsplatsinformation.

Nämndens verksamhetsplan och budget upprättas under hösten för beslut i december, utifrån fastställd Mål och budget samt inspel från nämndens politiska ledning. Samtliga chefer deltar i arbetet med sin enhets budget och med att kommunicera enhetens uppdrag och budget till sina medarbetare.

## KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

### 3.2.3 Omsorgsverksamhet

Omsorgsverksamhet är en enhet inom ekonomistaben som ansvarar för omsorgsnämndens ekonomi och består av en ekonomichef, en controller och fem verksamhetsnära ekonomer som var och en ansvarar för en egen avdelning.

#### Omsorgsnämndens driftbudget 2019

Nämnd (total)			
Belopp i Tkr kronor (vänt belopp)	Beslutad budget 2018	Prognos 2018	Budget 2019
Försäljningsintäkter	5 988,9	6 193,0	6 280,4
Taxor och avgifter	15 223	15 005	15 244
Hyror och arrenden	316	761	1 104
Bidrag	198 701	202 234	193 806
Försäljning av verksamhet och konsulttjänster	759 605	756 343	758 033
<b>Summa intäkter</b>	<b>979 833,5</b>	<b>980 535,5</b>	<b>974 467,1</b>
Lämnade bidrag	-109 635	-110 198	-110 875
Köp av huvudverksamhet	-1 387 069	-1 384 011	-1 403 128
Personalkostnader	-847 422	-844 741	-841 159
Övriga kostnader	-132 769	-153 621	-151 951
Avskrivningar	-695	-648	-630
Indirekta och gemensamma kostnader	-79 923	-79 967	-76 689
<b>Summa kostnader</b>	<b>-2 557 512,2</b>	<b>-2 573 185,3</b>	<b>-2 584 432,2</b>
Finansiella intäkter	0	2	0
Finansiella kostnader	-81	-56	-63
<b>Summa nettokostnader<sup>1</sup></b>	<b>-1 577 759,9</b>	<b>-1 592 703,8</b>	<b>-1 610 028,0</b>
<b>Kommunbidrag</b>			
Politisk verksamhet (1)	1 578	1 578	1 570
Infrastruktur, skydd m.m (2)			
Fritid och kultur (3)			
Pedagogiska verksamheter (4)			
Vård och omsorg (5)	1 576 182	1 576 182	1 608 458
Särskilt riktade insatser (6)			
Affärsverksamhet (7)			
Kommunledning och gemensam verksamhet (8)			
<b>Summa kommunbidrag</b>	<b>1 577 759,9</b>	<b>1 577 759,9</b>	<b>1 610 028,0</b>
<b>Resultat</b>	<b>0,0</b>	<b>-14 943,9</b>	<b>0,0</b>

Tabell hämtad från omsorgsnämndens verksamhetsplan och budget 2019

Av tabellen ovan framgår att omsorgsnämndens nettokostnader 2019 är budgeterade till 1 610 028 tkr.

#### Uppföljning och hantering av avvikelser

Omsorgsnämndens ekonomiska uppföljning följer de kommunövergripande principerna för ekonomistyrning. I dialog med representanter från ekonomistaben beskrivs att principerna klargör förhållningssätt och hantering inom de mest väsentliga delarna av ekonomistyrningen och säkerställer ett enhetligt arbetssätt så att styrkedjan i Mål och budget efterlevs. Detta menar intervjuade bidra till transparens och är en grund för likabehandling av nämndens samtliga utförare.

Uppföljning sker i månadsrapporter där fokus är på resultat och prognos. Nämnden följer även upp och analyserar vad som åstadkommit i förhållande till den målsättning som är beslutad av nämnden, med utgångspunkt i inriktningsmålen.

## KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Den ekonomiska uppföljningen genomförs av kommunledningskontorets ekonomistab i samarbete med respektive chef eller budgetansvarig på omsorgsförvaltningen. Samtliga linjechefer med verksamhetsansvar ska använda Hypergene och rapportera in uppgifter för sin verksamhet. För detta har omsorgsnämnden tagit fram en Röd—Gul-Grön mall där respektive verksamhetschef ska fylla i månadsutfall, månadsbudget och färgkodning: under 50 tkr ger grönt, 50 tkr ger gult och över 50 tkr ger rött.

Omsorgsnämndens utfall per augusti 2019 var -23 mkr och prognos per helår -70 mkr. De orsaker som framfördes i vår dialog med förvaltningsrepresentanter var:

- Ökade volymer generellt
- Övertagande av externa leverantörers verksamheter
- Personalkostnader inom ordinärt boende

Som en del i att hantera den negativa avvikelserna mot budget har omsorgsnämnden hyrt in ett konsultbolag för att genomlysna verksamheten. Framförallt framkom indikationer på att nämnden har, jämförelsevis andra kommuner, höga kostnader inom en del insatser enligt SoL 0-65 år. Vidare har omsorgsnämnden sett över möjligheterna att flytta ihop psykiatriboenden till större lokaler, både för stordriftsfördelar och för att frigöra mindre boenden för att verkställa beslut om boende LSS 9:9. Som ett led i att optimera användandet av kommunens lokaler ses möjligheten att samarbeta med äldre- och vårdnämnden över. Detta för att anpassa rätt lokaler till rätt målgrupp. Omsorgsnämnden räknar med att effekterna av besparingsåtgärderna kommer att synas 2020 och 2021.

### 3.2.4 Utbildningsverksamhet

#### Utbildningsnämndens driftbudget 2019

Utbildningsnämnden	Hemkommun	Huvudman	UBN totalt
	Budget 2019	Budget 2019	Budget 2019
Belopp i mnkr			
Kommunbidrag	5 157,0		5 157,0
Intäkter från andra kommuner	188,1	0,7	188,8
Statsbidrag	85,9	196,3	282,2
Momsbidrag, ej skattepliktig verks	78,0	0,0	78,0
Föräldraravgifter	202,1	0,0	202,1
Intäkter från hemkommun	0,3	4 091,0	4 091,3
Övriga intäkter	0,2	63,3	63,5
<b>Summa intäkter</b>	<b>5 711,6</b>	<b>4 351,3</b>	<b>10 062,9</b>
Personalkostnader	-32,7	-2 866,0	-2 898,7
varav semesterskuldförändring	-0,2	-3,9	-4,1
Lokalkostnader	-0,9	-672,1	-673,0
Köp av verks, hemkommun	-4 017,9	-77,4	-4 095,3
Köp av verks, fristående	-1 434,0	-0,5	-1 434,5
Skolskjuts	-161,5	-6,0	-167,5
Övriga kostnader	-64,6	-710,1	-774,7
<b>Summa kostnader</b>	<b>-5 711,6</b>	<b>-4 332,1</b>	<b>-10 043,7</b>
<b>Resultat före avskrivn o finansiella</b>	<b>0,0</b>	<b>19,2</b>	<b>19,2</b>
Avskrivningar	0,0	-17,7	-17,7
Finansiella poster	0,0	-1,5	-1,5
<b>Resultat</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Tabell hämtad från utbildningsnämndens verksamhetsplan och budget 2019

## KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Av tabellen ovan framgår att utbildningsnämndens kostnader 2019 är budgeterade till 10 044 mkr.

### Uppföljning och hantering av avvikelser

Nettokostnader och andra jämförelsetal följs och analyseras inom förvaltningen om än inte efter någon fastställd rutin. Månatligen har utbildningsdirektören uppföljning med avdelningscheferna där ekonomin följs upp.

Inom den egna kommunala gymnasieskolan har ett omfattande åtgärds paket genomförts för att nå en ekonomi i balans och att få ner nettokostnaden. Nämnden fattade beslut om åtgärder 2015-05-22. I övrigt vidtar verksamheterna åtgärder för att klara målet dels inför nytt budgetår, dels inför nytt läsår men också löpande.

Utbildningsnämndens resultat per augusti är ett överskott om 189 mkr, vilket är 85 mkr högre än budgeterat. Nämndens helårsprognos är ett överskott om 6 mkr.

### 3.2.5 Äldreverksamhet

Äldreverksamhet är en enhet inom ekonomistaben som ansvarar för äldrenämndens ekonomi. Enheten består av en ekonomichef, två controllers och fyra ekonomer.

#### Äldrenämndens driftbudget 2019

Belopp i Tkr	Beslutad budget 2018	Utfall 2018	Budget 2019
Taxor och avgifter	126 368	130 690	141 465
Statsbidrag	103 481	119 659	73 711
Övriga intäkter exkl. motpart K*	30 520	44 514	39 637
Övriga intäkter motpart K*	79 338	184 839	189 104
<b>Summa intäkter</b>	<b>339 707</b>	<b>479 702</b>	<b>443 916</b>
Lämnade bidrag och köp av huvudverksamhet	-766 272	-774 167	-759 721
Personalkostnader	-1 015 686	-988 143	-1 048 713
Lokalkostnader	-125 612	-217 511	-226 969
Övriga kostnader	-220 470	-302 231	-233 328
Avskrivningar	-4 584	-3 617	-4 195
<b>Summa kostnader</b>	<b>-2 132 623</b>	<b>-2 285 669</b>	<b>-2 272 925</b>
Finansiella intäkter	2	5	0
Finansiella kostnader	-299	-261	-332
<b>Summa nettokostnader<sup>1</sup></b>	<b>-1 793 213</b>	<b>-1 806 222</b>	<b>-1 829 342</b>
Politisk verksamhet	1 369	1 369	1 362
Vård och omsorg	1 791 844	1 791 844	1 827 980
<b>Summa kommunbidrag</b>	<b>1 793 213</b>	<b>1 793 213</b>	<b>1 829 342</b>
<b>Resultat</b>	<b>0</b>	<b>-13 009</b>	<b>0</b>

1. Nämnders nettokostnader omfattar även finansiella kostnader och intäkter.

Tabell hämtad från äldrenämndens verksamhetsplan och budget 2019

Av tabellen ovan framgår att äldrenämndens nettokostnader 2019 är budgeterade till 1 829 342 tkr.

**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

*Uppföljning och hantering av budgetavvikelser*

Äldrenämnden förhåller sig i sitt budgetarbete till beslutade nettokostnads- och investeringsramar enligt kommunens övergripande styrdokument Mål och budget, där nämnden har haft möjlighet att göra inspel. Nämndens arbete med verksamhetsplan och detaljerad budget sker i huvudsak under hösten. Delårsbokslut per augusti, tillsammans med aktuella bedömningar av t.ex. volymer, externa intäkter m.m. från månadsbokslutet per oktober utgör grund för nämndens budget och prioriteringar.

I samband med de ekonomiska delårsuppföljningarna och årsbokslut analyseras resultat inklusive nettokostnadsavvikelser mot budget. Boksluten inklusive årsprognos presenteras:

- I ledningsgruppen inom äldreförvaltningen vid tertialgenomgångarna (Ledningens genomgång), vilka sker tre gånger per år, samt
- På äldrenämndens sammanträde som följer efter bokslutens upprättande.

Helårsprognos upprättas för drift och investeringar två gånger per år (mars och augusti). Då nettokostnadernas utveckling för de större verksamheterna i nämnden är korrelerade till volymutvecklingen illustreras och analyseras volymen också för dessa verksamheter i delårsboksluten.

I samband med delårsbokslutet per augusti görs även en analys av nettokostnadernas utveckling i Uppsala kommun mot andra kommuner som presenteras dels på ledningens genomgång, dels på ekonomiska analysforum med andra förvaltningar i kommunen. De två delårsrapporterna inkluderar en helårsprognos av förväntad ekonomisk ställning för nämndens olika verksamheter. I samband med delårsuppföljningarna görs också en riskanalys av osäkerhetsfaktorer som ur ekonomisk synvinkel kan påverka resultatet för nämnden på helårsbasis.

Utöver delårs- och årsbokslut får nämnden bokslut över det ekonomiska resultatet med analyser av nettokostnader mot budget och prognos. Månadsboksluten till nämnden presenteras per februari, april, maj, juli, september, oktober och november.

Ekonomisk uppföljning av nämndens nettokostnader per verksamhet och utfall mot tilldelad budgetram sker löpande på månadsbasis och inbegriper en uppföljning av volymutvecklingen för de största verksamheterna, inklusive extern och egen regi. Utfallet av detta presenteras för nämnden månadsvis med kommentarer kring eventuella avvikelser mot budgetramen.

Månadsvis efter att bokslutet stängs ska varje verksamhetschef (i egen regi) analysera resultatet på sin enhet och vid de fall det finns avvikelser mot budget ska verksamhetschefen kommentera avvikelserna. Rapportering sker i Hypergene som går till respektive områdeschef och tas upp på förvaltningens ekonomiska månadsavstämningar. Avstämningarna är ett fora på förvaltningen för att specifikt följa den ekonomiska situationen för de olika verksamheter (särskilt boende, hemvård, öppen förebyggande verksamhet och systemledning) som ingår i nämndens ansvar. På månadsavstämningarna närvarar ekonomienheten, förvaltningsdirektör, avdelningschef myndighet, chef för egen regi, områdeschefer för respektive verksamhet samt chef för avdelning Avtal och marknad. Under 2019 har även HR-chef och chef för avdelningen Kvalitet och utveckling bjudits in till möten.

**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

För samtliga av nämndens fyra verksamheter hålls separata månadsavstämningar som dokumenteras. Med utgångspunkt i det material som ekonomienheten tar fram till avstämningarna, ska resultaten analyseras mer ingående för de olika verksamheterna och handlingsplan kan krävas i händelse av att negativa avvikelser föreligger mellan resultat och budget. Protokollet från mötena inkluderar en åtgärdslista med ansvarig person.

***Kommunicerande av budget***

Samtidigt som kommande års budgettram ska beslutas för nämnderna, påbörjar ekonomienheten ett framtagande av nästa års nettokostnadsutveckling per verksamhet och totalt för nämnden. Arbetet kommuniceras till förvaltningsledningen från oktober till december tillsammans med eventuella avvikelser som finns mot tilldelad budgettram. Detta för att ledningen i ett tidigt skede ska få möjlighet att bilda sig en uppfattning om kommande års effektiviseringskrav som synkroniseras med redan planerade resultatförstärkande åtgärder.

Verksamhetsplan och budget arbetas fram under hösten för beslut i december, utifrån fastställd Mål och budget samt de inspel som kommer från nämndens politiska ledning, Samtliga chefer är delaktiga i arbetet med sin enhets budget och att kommunicera enhetens uppdrag och budget med sina medarbetare.

**3.2.6 Lakttagelser**

I dialog med ekonomichefer, controllers och ekonomer från olika verksamheter framkommer svårigheter i att vidta åtgärder i verksamheter som till betydande del är lagstyrda. I praktiken innebär detta att verksamheterna vid negativ avvikelse mot budget har svårt att kunna åtgärda avvikelsen på grund av lagens företrädare gentemot effektiviseringar, nedskärningar med mera.

**3.2.7 Kommentarer och bedömning**

Granskningen visar att nämnderna arbetar utifrån beslutade rutiner och riktlinjer för ekonomisk uppföljning. Nämnderna behandlar återkommande uppföljningsrapporter och vi bedömer att detta leder till att nödvändiga insatser beslutas i tid och att resursstyrningen ger ändamålsenliga signaler.

Vi anser att nämndernas uppföljningsrutiner i tillräcklig utsträckning stödjer en analys av nämndens ekonomiska ställning. De nämnder som under året visat underskott har identifierat särskilt kritiska poster för uppföljning och vidtagit åtgärder för att balansera den negativa avvikelsen mot beslutad budget. Underskottsnämnderna har även bjudits in till möten med kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och kommunledningen för att redovisa ekonomiskt läge, prognos och hur nämnden ska komma till rätta med avvikelsen.

Vidare gör vi bedömningen att nämnderna har stöd från den centrala ekonomistaben och kan säkerställa tillräckliga resurser av ekonom- och controllerstöd i förhållande till verksamheternas storlek och komplexitet. Ekonomer och controllers har regelbundna möten och vi anser att dessa är tillfällen att sprida goda exempel, t.ex. bör omsorgsnämndens uppföljningsmall per verksamhet spridas för att få en mer ingående månadsuppföljning per verksamhet.



**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Även om kommungemensamma rutiner och processer till betydande del kan säkerställa att verksamhets- och ekonomistyrningen är ändamålsenlig, utesluter vi dock inte att nya särskilda och framförallt verksamhetsspecifika rutiner och processer kan upprättas.

Vidare anser vi att de nämnder som till stor del är lagstyrda och upplever detta som en svårighet för att komma till rätta med negativa avvikelser, bör fortsätta jämföra sig med motsvarande verksamheter i andra kommuner. Inom ramen för detta bör kommunen fortsätta utreda vilka besparingar som kan göras för respektive verksamhet.

### **3.2.8 Årsbokslut 2018 och uppföljning per augusti och helårsprognos 2019**

Under 2018 redovisade Uppsala kommunkoncern ett positivt resultat. Kommunkoncernen nådde målen för resultat, soliditet och låneskuld och den ekonomiska ställningen för Uppsala kommunkoncern anses därför vara stärkt. Samtidigt blev nämndernas samlade nettokostnader högre än fullmäktiges ram, vilket resulterade i att nämnderna gick in i 2019 års verksamhet med högre nettokostnadsnivå än fullmäktige räknat med. I sin tur innebar och innebär att nämnderna behövde och behöver vidta större besparingar än vad som förutsatts i budget.

Uppsala kommuns nettokostnader 2019 är budgeterade till 12 062 mkr och prognostiseras per augusti på helåret till 12 086 mkr. För verksamhetsåret 2019 prognostiseras ett resultat före skatt om 502 mkr för kommunkoncernen och när jämförelsestörande poster exkluderats beräknas det prognostiserade utfallet före skatt för kommunkoncernen uppgå till 282 mkr.

Kommunens nämnder exklusive kommunstyrelsen prognostiserar ett underskott om sammanlagt 134 mkr, vilket huvudsakligen omsorgsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, socialnämnden och äldre- och barnnämnden svarar för.

För helåret beräknas verksamhetens nettokostnader öka med 6,5 procent jämfört med nivån 2018.

## 4 Svar på revisionsfrågor

### **Har nämnderna ändamålsenliga och tillräckliga rutiner och processer vad gäller uppföljning av nettokostnader och deras förändring samt sker beslut om åtgärder i de fall nettokostnaderna avviker från budgeterade nivåer i samband med uppföljningstillfällen?**

Ja. Vår bedömning är att de kommungemensamma rutinerna och processerna är tillräckliga för uppföljning av nettokostnader, dess förändring och för att fatta beslut om åtgärder i de fall en nämnd visar underskott. Granskningen ger flera exempel på nämnder som under 2019 beslutat att vidta åtgärder för att balansera negativa avvikelser mot budget och att det finns uppföljningsprocesser för att följa de s.k. underskottsnämnderna från centralt håll.

### **Vilka rutiner/processer och vilken organisation finns för uppföljning och hantering av budgetavvikelser?**

Respektive nämnd har en ekonomichef samt flera controllers och ekonomer som månatligen följer upp verksamhetens ekonomi. Per mars och augusti upprättas periodbokslut och helårsprognos för kommunen. Uppföljningarna ska behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige samt granskas av kommunrevisionen.

Nämnderna analyserar sin verksamhets ekonomi och verksamhet och vidtar åtgärder om budgetavvikelser prognostiseras vid årets slut. De nämnder som visar negativ avvikelse mot budget bjuds in till möte med kommunledningen för att redogöra för det aktuella läget, prognos och vilka åtgärder som ska vidtas för att balansera den negativa avvikelsen.

### **Är de uppföljningar som görs tillräckliga utifrån ett ekonomistyrningsperspektiv?**

I huvudsak. Vi bedömer att kommungemensamma rutiner och processer till betydande del är tillräckliga utifrån ett ekonomistyrningsperspektiv, men vi utesluter inte att nya särskilda och framförallt verksamhetsspecifika rutiner och processer kan upprättas.

### **Upprättas s k åtgärdsplaner i de fall nettokostnaderna pekar på en utveckling som inte är önskvärd?**

Ja, granskningen visar att de nämnder som under året visat på negativ avvikelse mot budget har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med underskottet. Dessa ska beslutas i nämnd och därefter redovisas till kommunstyrelsen.

### **Hur stor hänsyn tas vid budgettillfällen till kända förutsättningar samt konstaterande och prognostiserade ekonomiska utfall?**

Inför mål och budget utarbetar kommunledningskontoret en omvärldsbevakning som i huvudsak utgår från förvaltningars och bolags beskrivningar av hur omvärldens förändringar påverkar den egna verksamheten. Mål och budget tar även hänsyn till centrala förutsättningar såsom befolkningsutveckling och pris- och löneutveckling.

### **Vilka olika fora finns för dialog mellan kommunstyrelsen och nämnderna innan budgeten fastställs?**

Nämndernas presidier involveras i budgetprocessens linda genom deltagande i strategiska forum. Därefter utarbetar kommunstyrelsen ett förslag till budget som nämnderna får möjlighet att kommentera via remissförfarande.



**KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

**Hur kommuniceras budgeten i kommunens organisation?**

Budgeten kommuniceras i huvudsak i de olika förvaltningarnas ledningsgrupper och publiceras på Insidan. Nämndernas verksamhetsplaner och budgetar kommuniceras i linjen.

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.



## **KPMG AB**

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

# **Bilaga 1 Metod och utgångspunkter**

## **Metod**

Vår metod har bestått av följande delar:

- Intervjuer
- Dokumentgranskning

Intervjuer har skett med:

- Ekonomichef och controller från social verksamhet
- Ekonomichef och t.f. utbildningsdirektör från utbildningsverksamhet
- Ekonomichef och controller från omsorgsverksamhet
- Ekonomichef och controller stadsbyggnadsverksamhet
- Ekonomichef och controllers från äldreverksamhet

Följande dokument har granskats:

- Mål och budget 2019-21
- Nämndernas verksamhetsplaner för 2019
- Rutin för nämnder och styrelser uppföljningar
- Uppsala kommunkoncerns årsredovisning 2018
- Nämndernas verksamhetsuppföljningar och ekonomiska uppföljningar per augusti 2019
- Nämndernas månadsrapporter under 2019

## **Revisionskriterier**

- Kommunallagen
- Kommunens styrande dokument, direktiv, policyer och riktlinjer.



Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

# Granskning av kommunens arbete med etablering och integration



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

**Rapport**

**Uppsala kommun**

**KPMG AB**

**2019-10-18**

**Antal sidor 32**

**Antal bilagor 1**



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

## **Innehållsförteckning**

1	Sammanfattning	2
1.1	Rekommendationer	4
2	Inledning	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	8
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Etablering och integration i Uppsala och riket – en bakgrund	8
3.2	Genomförande av kommunens handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande	10
3.3	Övergripande styrning	12
3.4	Styrning och uppföljning – iakttagelser från intervjuerna	16
3.5	Samverkan och samordning med andra aktörer	24
3.6	Tillvaratagande av tidigare erfarenheter och lärdomar	27
4	Slutsatser och sammanfattande bedömning	28
5	Rekommendationer	30
Bilaga 1	Metod	32

## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens processer och rutiner kring etablering och integration av asylsökande med särskilt fokus på ensamkommande unga utan uppehållstillstånd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. Syftet har varit att bedöma om kommunens arbete med att stötta nyanlända med uppehållstillstånd i allmänhet och ensamkommande ungdomar i synnerhet att integreras och etableras i samhället och arbetslivet är tillräckligt, ändamålsenligt och effektivt. Vi bedömer att så i huvudsak är fallet. Då det i stor utsträckning saknas mer detaljerade underlag för att avgöra i vilken mån dessa olika grupper är etablerade och integrerade, ligger vår bedömning dock på en mer övergripande nivå.

Sammanfattningsvis bedömer vi att arbetet utifrån den handlingsplan som togs fram 2016 var framgångsrikt och ledde till mer effektiva och ändamålsenliga processer framför allt för etablering. Vår bild är att många förbättringar som då gjordes levt kvar i kommunen, men att överföringen till linjen skapat otydlighet som påverkat arbetet. Det har dock uppmärksammats och fullmäktige gav kommunstyrelsen i uppdrag att 2019 ta fram en handlingsplan för effektiv etablering och snabb och jämställd integration. Arbetet har inletts och vi bedömer förutsättningarna för kommunen att ta nästa steg mot en hållbar etablering och integration som mycket goda.

Nedan sammanfattas svaren på revisionsfrågorna mer utförligt.

### **I vilken utsträckning har den handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun som antogs 2016 genomförts och dess mål uppnåtts?**

Vår bedömning är att handlingsplanen till stor del har genomförts och att arbetet lett till mer effektiva och ändamålsenliga processer framför allt kopplat till etablering. Kommunen saknar dock en bedömning av måluppfyllelsen i handlingsplanen och vi kan därmed inte bedöma i vilken mån som dess mål har uppnåtts.

### **Finns en ändamålsenlig styrning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete, generellt respektive med fokus på ensamkommande ungdomar, med och utan uppehållstillstånd?**

Vår bedömning är att det delvis finns en ändamålsenlig styrning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete, men att det utifrån de kriterier för god verksamhetsstyrning som granskningen utgått ifrån finns följande utvecklingsbehov:

- Tjänster och service: Det finns behov av gemensamma definitioner och tydliga målbilder för arbetet med etablering och integration. För en effektivare process behöver också kommunikationen utvecklas riktat till de olika målgrupperna, berörda medarbetargrupper och externa aktörer.
- Organisation och kompetens: Samarbetet kring etablering och integration fungerar överlag väl inom kommunen, men ansvarsfördelningen för samordning behöver tydliggöras och den övergripande samordningen stärkas. Vidare behöver kompetensbehovet analyseras och mötas i alla berörda verksamheter.
- Process: Det är oklart i vilken utsträckning förbättringsarbetet fortsatt i enlighet med ambitionerna i den tidigare handlingsplanen. För att öka ändamålsenlighete-



ten och effektiviteten finns fortsatt behov av att utveckla processerna, bl.a. utifrån "olika målgrupper inom målgruppen". Som grund för det behöver en gemensam uppföljning utvecklas omfattande alla nyanlända. På så sätt kan kommunen följa deras "användarresa" över tid som underlag för att analysera och förbättra processen, samt för kontroll över ekonomin. Vi bedömer att en sådan uppföljning bör utvecklas och användas i större utsträckning än i dag, inte minst i ordinarie kvalitets- och verksamhetsutveckling.

- Systemstöd: Det finns fortsatta utvecklingsbehov för att uppnå ett effektivt och ändamålsenligt systemstöd. I arbetet bör kommunen ta fasta på återstående utvecklingsinsatser från projekt Agata, utöver utvecklingsbehov som tillkommit.
- Information: Det finns mycket data och kunskap i kommunen om etablering och integration, men den efterfrågas och används inte i tillräckligt hög grad. Vidare saknas ofta könsuppdelad redovisning för olika grupper. Kommunen behöver därmed säkerställa en ändamålsenlig uppföljning och analys.
- Förvaltning: Kommunorganisationen har inte fullt ut förvaltats och byggt vidare på arbetet utifrån det förra handlingsprogrammet och Agata-projektet. I det fortsatta arbetet är det viktigt att kommunen säkerställer ändamålsenliga strukturer också för förvaltning.

### **Finns en ändamålsenlig uppföljning av processerna kopplat till etablering och integration samt resultaten för relevanta grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män?**

Vår bedömning är att det delvis finns en ändamålsenlig uppföljning av processerna kopplat till etablering och integration samt resultaten för relevanta grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män. Dock saknas fortfarande data och möjlighet att kontinuerligt följa viktiga aspekter, liksom könsuppdelad uppföljning för de aktuella grupperna. En sådan uppföljning bör utvecklas och användas i större utsträckning, inte minst i ordinarie kvalitets- och verksamhetsutveckling.

Det gäller inte minst ensamkommande barn, där det saknas en samlad uppföljning av processerna och resultaten för målgruppen, både totalt och uppdelat på kön. En utredning som genomförts på uppdrag av kommunstyrelsen om det långsiktiga arbetet för de ensamkommande unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen, uppmärksammar flera av revisionskriterierna för en ändamålsenlig, effektiv styrning och efterlyser bland annat bättre uppföljning, samverkan, information och kompetensutveckling.

### **Finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd?**

Vi bedömer att det i huvudsak finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter. Det saknas dock underlag för att bedöma hur effektiv den är, då det saknas samlad uppföljning uppdelat på de olika målgrupper och områden som revisionsfrågan utgår från. En särskild kartläggning bör därför göras omfattande de olika målgrupperna inom mottagande och arbetsmarknad, utbildning och samhällsorientering, boende och bostad, fritid och socialt sammanhang.

### **Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd?**

Vår bedömning är att det i huvudsak finns en fungerande samverkan med andra aktörer som myndigheter, näringsliv och civilsamhället, men att det saknas underlag för att bedöma det uppdelat på de olika målgrupperna och områdena i revisionsfrågan.

### **Hur tas tidigare erfarenheter och lärdomar tillvara i kommunstyrelsens uppdrag med att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration?**

Kommunledningskontoret har inlett framtagandet av den nya handlingsplanen för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration. Vi bedömer att det finns en stor vilja och medvetenhet om behovet av att bygga vidare på tidigare erfarenheter och lärdomar samt mycket goda förutsättningar att göra det.

## **1.1 Rekommendationer**

Med utgångspunkt från våra iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer:

1. Kommunstyrelsen bör genom den nya handlingsplanen tillse att kommunens arbete för etablering och integration är effektivt och ändamålsenligt utifrån granskningens kriterier för god verksamhetsstyrning.
2. I enlighet därmed bör kommunstyrelsen säkerställa en tydlig ansvarsfördelning för arbetet samt vid behov göra revideringar av gällande reglemente.
3. Vidare bör kommunstyrelsen i den nya handlingsplanen:
  - definiera begrepp och målbilder för att internt och externt tydliggöra vad effektiv etablering och god integration innebär i och för Uppsala kommun.
  - säkerställa tydliga och uppföljningsbara mål samt att såväl genomförandet av aktiviteter som resultatutveckling och måluppfyllelsen de facto följs upp.
  - bygga vidare på de medskick som lämnats i överlämningsdokument kopplat till den förra handlingsplanen och projekt Agata.
  - inkludera framtagandet av en kommunikationsstrategi för etablering och integration, där ett syfte bör vara att säkra en anpassad kommunikation som når fram både till de olika målgrupperna, medarbetare i kommunkoncernen som i sina roller kan bidra till processen och externa aktörer.
4. Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden bör stärka samverkan med näringslivet, både kopplat till etableringen av nyanlända kvinnor och män på arbetsmarknaden och mer långsiktigt för en framgångsrik integration och en socialt hållbar utveckling av kommunens olika stadsdelar.
5. Arbetsmarknadsnämnden bör i framtida överenskommelser och avtal med externa aktörer utveckla mål och uppföljning för att bättre kunna följa resultat och effekter som grund för att kontinuerligt utveckla arbetssätt och insatser, sprida och skala upp goda erfarenheter.

## 2 Inledning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens processer och rutiner kring etablering och integration av asylsökande med särskilt fokus på ensamkommande unga utan uppehållstillstånd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Den flyktingström som nådde Sverige 2015-2016 har minskat betydligt i omfattning. Kommunerna utgör samtidigt viktiga aktörer i den nationella integrationspolitiken och står inför stora, långsiktiga utmaningar när det gäller integrering och etablering i samhället för de kvinnor och män, flickor och pojkar som kommit till Sverige. Det system som finns i dag vad gäller statliga ersättningar förutsätter en relativt snabb etablering i samhället och på arbetsmarknaden. Om kommunerna inte lyckas med detta, kan det komma att innebära stora påfrestningar för både de individer som berörs och för kommunen och samhället i stort. Det är därför av yttersta vikt att arbetet för integration och etablering sker på ett effektivt sätt, vilket bl.a. ställer särskilda krav på kommunstyrelsen och nämnder beträffande utformning och innehåll i den kommunala servicen.

Det är något som också Uppsala kommun återkommande lyft fram. I januari 2016 betonades i en handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala vikten av att samla kommunens insatser och åtgärder kring målet att snabbt etablera individen i utbildning och arbete på ett sätt som bidrar till såväl ökad social som ekonomisk hållbarhet. Handlingsplanen omfattade fem utvecklingsområden: samordning och resurser, mottagande och arbetsmarknad, utbildning och samhällsorientering, boende och bostad, fritid och socialt sammanhang.

I kommunens mål och budget för 2019 finns fortsatt fokus på snabb integration, där kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration.

Sammanfattningsvis har kommunerna ett stort ansvar inom flyktingmottagande och integration:

- mottagande av nyanlända flyktingar som fått uppehållstillstånd i Sverige
- vid behov ge praktisk hjälp i samband med bosättning
- undervisning i SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning
- förskoleverksamhet, skola och fritidshem
- försörjningsstöd innan eller som komplement till etableringsersättning
- särskilda insatser för ensamkommande flyktingbarn

Ensamkommande barn är en särskilt utsatt grupp, som kräver specifika lösningar bland annat när det gäller boende, strukturer för att möta psykisk ohälsa och missbruk. En annan grupp unga som också kräver specifika lösningar är de som omfattas av den s.k. nya gymnasielagen som gav ensamkommande ungdomar möjlighet att mellan den 1 juli och 30 september 2018 ansöka om uppehållstillstånd för gymnasiestudier trots att de fått avslag på sin asylansökan. I ett PM från Socialstyrelsen konstateras bl.a. att avsaknad av trygga boendeplatser och problem att få ekonomisk ersättning påverkar

dessa ungdomars hälsa.<sup>1</sup> 2018 ansökte knappt 12 000 ungdomar i landet om uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen och vid årsskiftet hade strax över 5 200 personer fått bifall, knappt 2500 fått avslag och knappt 4000 ännu inte avgjorts.<sup>2</sup> En del av de unga som fått avslag och besked om utvisning, går sannolikt under jorden och stannar kvar i landet. Sammanfattningsvis har många ensamkommande ungdomar en osäker och utsatt tillvaro med bl.a. hemlöshet, vilket bland annat kan leda till otrygghet, missbruk och våld.

Mot denna bakgrund bedömer Uppsala kommuns revisorer att det finns risk att otillräckliga processer och rutiner innebär att ambitionerna om snabb etablering och integration inte uppnås. Det är väsentligt att kommunen har ändamålsenliga och effektiva processer och rutiner så att flickor och pojkar, kvinnor och män får relevant stöd och förutsättningar för sin etablering i det svenska samhället.

## 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Uppsala kommuns arbete med att stötta nyanlända med uppehållstillstånd i allmänhet och ensamkommande ungdomar i synnerhet att integreras och etableras i samhället och arbetslivet är tillräckligt, ändamålsenligt och effektivt.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns en ändamålsenlig styrning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete, generellt respektive med fokus på ensamkommande ungdomar, med och utan uppehållstillstånd?
- Finns en ändamålsenlig uppföljning av processerna kopplat till etablering och integration samt resultaten för relevanta grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män?
- I vilken utsträckning har den handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun som antogs 2016 genomförts och dess mål uppnåtts?
- Finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd, när det gäller:
  - mottagande och arbetsmarknad?
  - utbildning och samhällsorientering?
  - boende och bostad?
  - fritid och socialt sammanhang?
- Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer, t ex offentliga myndigheter, privata företag och frivilligorganisationer kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan

<sup>1</sup> Socialstyrelsen (PM 2018-12-18) *Kommunernas beredskap – unga som får uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen*

<sup>2</sup> <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2019/2019-01-15-Over-5-000-har-hittills-fatt-uppehallstillstand-enligt-nya-gymnasielagen.html>

uppehållstillstånd, när det gäller:

- mottagande och arbetsmarknad?
- utbildning och samhällsorientering?
- boende och bostad?
- fritid och socialt sammanhang?

— Hur tas tidigare erfarenheter och lärdomar tillvara i kommunstyrelsens uppdrag med att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration?

Granskningen avgränsas till kommunens verksamhet för mottagande och integrationsarbete omfattande flyktingar som fått uppehållstillstånd samt ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd. Den har avsett kommunstyrelsen och övriga särskilt berörda nämnder.

## 2.2 Revisionskriterier

I granskningen har de huvudsakliga revisionskriterierna utgjorts av nedanstående lagar och kommunala styrdokument. Det innebär att vi på en övergripande nivå har bedömt om kommunen har ett tillräckligt, ändamålsenligt och effektivt arbete med etablering och integration för att leva upp till dessa revisionskriterier.

- Kommunallagen 6 kap. 6 §:
- Reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun (rev. 2018-09-17)
- Mål och budget 2019 med plan 2020-2021, Uppsala kommun
- Kriterier för ändamålsenlighet och effektivitet

### 2.2.1 Granskningsmodell

Flera revisionsfrågor handlar om styrning och uppföljning av arbetet med etablering och integration. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är syftet med ett styr- och ledningssystem att *”stödja och följa upp verksamheterna, både i egen regi och hos externa utförare, så att dessa kan kvalitetssäkra och förbättra tjänsterna för brukarna (...) och medborgarna.”* Det innebär att olika delar i styrprocessen måste samverka och omfattar bl.a. organisering, styrning, ledning och arbetssätt. Det är också utgångspunkten för KPMG:s ramverk för verksamhetsstyrning, vilket har tjänat som utgångspunkt för granskningen i form av följande kriterier:

- *Tjänster och service*, där det behöver vara tydligt för målgrupperna, medarbetare och externa aktörer vilka mål som finns, vilka processer och tjänster som kommunen utför och erbjuder samt var i eller utanför organisationen det sker.
- *Organisation*, där fokus ligger på ansvarsfördelning, samordning, samarbete, resurssättning och kompetens för att genomföra verksamheten i enlighet med målen.
- *Process*, där de processer som ligger till grund för verksamheten, samt de policyer, riktlinjer och mått som används för att styra dem behöver vara tillräckliga och ändamålsenliga.

- *Systemstöd*, där det behöver finnas system och verktyg som stödjer styrningen och utförandet av verksamhetens processer.
- *Information*, där det behövs tillräckliga och ändamålsenliga underlag och analyser som grund för effektivt beslutsfattande inom kommunen och samverkan med andra aktörer.
- *Förvaltning*, där de strukturer som krävs för att förvalta och utveckla verksamhetens processer, system, verktyg och information behöver vara tillräckliga och ändamålsenliga.

## 2.3 Metod

Kriterierna i granskningsmodellen har varit en viktig utgångspunkt vid de dokumentstudier och intervjuer som genomförts. I bilaga 1 finns förteckningar över granskade dokument samt de intervjuade. Totalt har 15 intervjuer gjorts med politiker, tjänstepersoner i kommunen, myndigheter och civilsamhället. I ett fall har frågor ställts och besvarats i mejlform. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

# 3 Resultat av granskningen

## 3.1 Etablering och integration i Uppsala och riket – en bakgrund

Den svenska asyl- och etableringsprocessen är komplex och omfattar en rad samhällsaktörer. Samtidigt är etablering och integration begrepp som rymmer olika definitioner. När det gäller **integration** är utgångspunkten för denna granskning den nationella integrationspolitiken, där målet är *"lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund"*. Med **etablering** avses i enlighet med etableringsreformen att nyanlända har förutsättningar för egenförsörjning och aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet. Enligt Uppsala kommuns tidigare handlingsplan kan en etablerad person förstå och göra sig förstådd, har tillgång till sociala sammanhang och kan göra egna val för utbildning och arbete. Hen är i utbildning eller arbete alternativt arbetsmarknadsåtgärd eller rehabilitering med en egen hållbar försörjning som mål.

Som bakgrund till granskningen jämförs utvecklingen av några grundläggande mått för integration och etablering i Uppsala kommun över tid och i relation till andra kommuner.

### 3.1.1 Nyanlända och ensamkommande barn i Uppsala och riket 2015-2019

Hösten 2015 kom ett stort antal flyktingar till Europa och Sverige. Många var ensamkommande barn. Sedan dess har antalet asylsökande till Sverige minskat kraftigt och var 2018 lägre än i början av 2000-talet. Denna utveckling återspeglas även i Uppsala.

I slutet av 2015 bodde nära 4 000 asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd i Uppsala kommun, vilket kan jämföras med 1 350 personer året innan. Av de 4 000 personerna var 1150 ensamkommande barn<sup>3</sup>, varav drygt 500 hade anvisats till kommu-

<sup>3</sup> Uppsala kommun, Årsredovisning 2015

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

nen och cirka 600 hade placerats i Uppsala av andra kommuner.<sup>4</sup> Det innebar att Uppsala, förutom några mindre kommuner, var den kommun som näst efter Malmö hade störst antal ensamkommande år 2015 och 2016 - med köer till skolplatser, god man och hård belastning på civilsamhället och öppna träffpunkter som följd.

2018 kom knappt 20 anvisade ensamkommande barn till Uppsala<sup>5</sup> och i maj 2019 var totalt 255 ensamkommande barn aktuella för insats från socialtjänsten: 15 % flickor och 85 % pojkar. Också bland de vuxna asylsökande var andelen män betydligt högre än andelen kvinnor.

År 2016 och 2018 sjönk det planerade antalet nyanlända i Uppsala, det s.k. kommuntalet, från 616 till 331 personer. Till 2021 prognosticerar kommunen en svag ökning.<sup>6</sup>

### 3.1.1.1 Uppsala i jämförelse med andra kommuner

En jämförelse mellan Uppsala och andra kommuner, som baseras på den sammanställning av integrationsnyckeltal som finns i kommun- och landstingsdatabasen Kolada<sup>7</sup>, visar att Uppsala i flera avseenden haft gynnsamma förutsättningar men sämre resultat än riksgenomsnittet och den genomsnittliga svenska kommunen. Bl.a. tog Uppsala i samband med flyktingvågen 2015 emot en betydligt lägre andel asylsökande per 1000 invånare än både riksgenomsnittet och "den genomsnittliga kommunen".<sup>8</sup> Också när det gäller antalet "kommunmottagna" med uppehållstillstånd låg Uppsala under riksgenomsnittet och den genomsnittliga kommunen alla år 2005-2018.<sup>9</sup>

Ett annat exempel är att Uppsala jämförelsevis tagit emot en högre andel högutbildade och en lägre andel lågutbildade flyktingar.<sup>10</sup> I jämförelse med riksgenomsnittet och den genomsnittliga kommunen tog Uppsala 2013-2017 emot en betydligt lägre andel flyktingar med endast förgymnasial utbildning. Uppsala hade också en betydligt högre andel flyktingar med eftergymnasial utbildning än både riket och den genomsnittliga kommunen.

Samtidigt tillhör Uppsala den fjärdedel av landets kommuner som uppvisar lägst resultat och/eller ligger sämre än riksgenomsnittet inom flera viktiga områden kopplade till etablering och integration. Exempel är andelen elever på SFI som klarat minst 2 kurser på studievägen av nybörjare på 2 år, andel elever på SFI som avbrutit och ej klarat högsta kurs på studievägen, andelen som lämnat etableringsuppdraget och börjat arbeta eller studera, avvikelse från förväntat värde när det gäller förvärvsarbetande skyddsbehövande och anhöriga (flyktingar) 20-64 år och försörjningsstöd som andel av nettoinkomsten bland skyddsbehövande och anhöriga flyktingar.

Det finns ingen jämförelse av andelen egenbosatta flyktingar (EBO) i Kolada, men en framräkning av de asylsökande/inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem visar

<sup>4</sup> Uppsala kommun, handlingsplan "Mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun", 2016

<sup>5</sup> [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

<sup>6</sup> Uppsala kommuns Bostadsförsörjningsplan för mottagande av nyanlända 2019 till och med 2021

<sup>7</sup> [www.kolada.se](http://www.kolada.se) Integration

<sup>8</sup> Det s.k. ovägda medlet för landets kommuner

<sup>9</sup> Kommunmottagna i flyktingmottagandet med uppehållstillstånd, antal/1000 invånare. Källa: Kolada

<sup>10</sup> Källa: Kolada Integration

att andelen EBO i Uppsala kommun 2018 var 79 procent. Det är högre än den genomsnittliga kommunen där andelen var 55 procent, men lägre än flera jämförbara kommuner som Eskilstuna (98 %), Linköping (95 %), Örebro (94 %) och Västerås (82 %).

### 3.1.2 Iakttagelser och kommentar

Ett område som vi lyft i intervjuerna är resultaten i integrationsjämförelsen ovan. Sammanfattningsvis menar merparten av de intervjuade att medvetenheten om hur det ser ut för Uppsala i jämförelse med andra kommuner är låg i kommunorganisationen, med undantag för arbetsmarknadsförvaltningen. Flera menar att det i kommunen kan finnas en bild av *”att vi är lite bättre än vad vi är och att vi därför inte gör tillräckligt. Vi är ändå en attraktiv kommun som växer och ligger bra till i många avseenden.”*

Tänkbara förklaringar till Uppsalas resultat är enligt intervjuerna bristande styrning och samverkan mellan ansvariga aktörer, såväl kommunala som myndigheter och civilsamhälle. Flera uttrycker att en fördjupad analys av kommunens förutsättningar och resultat bör göras, bl.a. som grund för att förtydliga styrningen mot konkreta resultat inom arbetsmarknadsnämnden och arbetsmarknadsförvaltningen, samt som grund för förbättrad samverkan med Arbetsförmedlingen. Vi delar denna uppfattning och rekommenderar att en sådan analys görs som ett led i kommunstyrelsens uppdrag att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering och bättre och mer jämställd integration.

## 3.2 Genomförande av kommunens handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande

I februari 2016 antog kommunstyrelsen en handlingsplan för att förbättra mottagandet av nyanlända och asylsökande. Den utgick från fyra målområden: att individen snabbt skulle vara etablerad, en ingång till kommunens och samhällets resurser, att individen skulle informeras om alternativ på ett lättöverskådligt sätt för att kunna ta egna beslut för att nå målet att bli etablerad, samt att kommunens och samhällets resurser skulle samlas och användas effektivt.

Planen skulle ge en grund för ett samlat och övergripande förbättringsarbete samt ge stöd vid utformningen av efterkommande åtgärder och insatser. Den innehöll övergripande målbilder, samt mål och totalt 49 aktiviteter på kort och lång sikt inom fem utvecklingsområden: *samordning och resurser, boende och bostad, utbildning och samhällsorientering, mottagande och arbetsmarknad* samt *fritid och socialt sammanhang*. De flesta aktiviteter skulle genomföras 2016, men målbilden sträckte sig till 2018.

En temporär enhet bildades på kommunledningskontoret för att samordna och följa upp genomförandet av handlingsplanen. Den svarade både för intern och extern samordning. Internt handlade det dels om löpande samordning mellan de mest berörda förvaltningarna, dels om samordning i särskilda frågor. Den förra skedde bl.a. genom regelbundna möten för informationsutbyte, identifiering av ansvarsglapp, hantering av friktion och samordning av externa kontakter. Exempel på samordning i särskilda frågor var insatser inför sommaren. Den externa samordningen omfattade bl.a. att utgöra ”en väg in” i kommunen för externa aktörer och kontakter med ett tvärsektorielt perspektiv.



2019-10-18

Som uppföljning skulle bl.a. månatliga avstämningar och rapporteringar göras till kommunstyrelsens arbetsutskott. Vidare skulle handlingsplanen halvårsvis följas upp i sin helhet och resultaten redovisas till kommunstyrelsen. Planens genomslag skulle också följas upp efter periodens slut. Vi har gått igenom kallelserna och protokollen för kommunstyrelsens möten 2016, men inte funnit några sådana uppföljningar.

Vi har däremot tagit del av elva månadsuppföljningar som beskriver nuläge, prognoser, utmaningar och önskade "nylägen". I november 2016 redovisades att 30 av totalt 49 aktiviteter slutförts, 12 aktiviteter skulle avslutas vid årsskiftet samt att en aktivitet inte längre var aktuell.

Årsskiftet 2016/2017 avvecklades samordningsenheten. Ansvaret för de processer och aktiviteter som den drivit skulle överföras till linjen och ett överlämningsdokument togs fram med slutsatser, sammanställning av vad som återstod att göra samt möjliga lösningar för det fortsatta arbetet. Det tog bl.a. upp vikten av att vårda och vidareutveckla den samverkansanda som byggts upp, liksom helhetssyn i den externa samordningen.

### 3.2.1 Projekt Agata – en viktig del i genomförandet av handlingsplanen

Projekt Agata pågick 2016 till sommaren 2018 med syfte att utveckla kommunens asyl- och mottagningsprocesser genom att förbättra samordnings- och planeringsmöjligheter för att *"administrera ett välplanerat och kostnadseffektivt mottagande av asylsökande och nyanlända"*. Projektet omfattade kartläggning, vidareutveckling och kvalitetssäkring av processer, rutiner och system för kommunens verksamheter i mottagandet av nyanlända och asylsökande. Fokus låg på följande utvecklingsområden:

- Ekonomi: återsökning av statsbidrag, fördelning av statliga schablonersättningar.
- Statistik: möjliggöra framtagandet av statistik för att få en kommungemensam helhetsbild av mottagandet och förbättrade förutsättningar för prognoser, planering och uppföljning.
- IT-stöd: samordning och vidareutveckling av verksamheternas IT-system för effektivare hantering av målgruppernas specifika förutsättningar och behov, samt för att minimera dubbelarbete.

Projektet gick bl.a. med respektive förvaltning igenom behovet av statistik för återsökning av medel från Migrationsverket och för bättre beslutsunderlag. Vidare utvecklades verksamhetssystemen för att göra kostnadsanalyser och på ett effektivt sätt återsöka statliga bidrag. Det omfattade bl.a. att säkerställa registrering av asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd på ett korrekt sätt. Vidare utvecklades IT- och ärendehanteringssystem för ett få bättre prognosverktyg för planering av bostäder, skola och introduktionsinsatser. Projektet informerade även anställda och invånare för att öka kunskapen om asylsökande och nyanlända, samt relevanta regelverk.

I överlämningen från projektet betonades vikten av mottagande i organisationen för de processer och det IT-stöd som arbetats fram.

### 3.2.2 Kommentarer

Det har inte varit möjligt att bedöma i vilken mån handlingsplanens mål uppnåddes då sådan uppföljning saknas. Utifrån dokumentstudierna och intervjuerna är vår bild dock att genomförandet av handlingsplanen var mycket framgångsrikt under den tid som

samordningsenheten och projekt Agata ledde arbetet. Vi bedömer dock att överföringen och mottagandet i organisationen av de arbetssätt och processer som togs fram inom dessa båda utvecklingsarbeten har brustit, vilket påverkat det fortsatta arbetet.

Vi har efterfrågat uppföljning och analys av de olika målen kopplat till respektive utvecklingsområde, men det finns endast en samlad uppföljning av aktiviteterna och inte någon analys av måluppfyllelsen i form av resultat och effekter av handlingsplanens genomförande. Flera av dess mål var dessutom vaga och svåra att följa upp. I den nya handlingsplanen är det viktigt med tydliga, uppföljningsbara mål och att såväl genomförandet av aktiviteter som resultatutveckling och måluppfyllelsen de facto följs upp.

### 3.3 Övergripande styrning

I detta avsnitt belyses övergripande utgångspunkter för kommunens arbete med etablering och integration i form av lagstiftning, kommunens reglemente, kommunövergripande styrdokument, mål och budget, samt nämndernas verksamhetsplaner.

#### 3.3.1 Lagstiftning

Arbetet med etablering och integration styrs av en rad lagar, såsom:

- Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning
- Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare
- Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.<sup>11</sup>
- Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Därutöver reglerar Skollagen (2010:800) nyanlända elevers rätt till utbildning inom grundskolan och introduktionsprogram på gymnasieskolan samt rätten till SFI-undervisning för personer med uppehållstillstånd som är folkbokförda i kommunen.

##### 3.3.1.1 Kommentar

Sammanfattningsvis kan konstateras att etablering och integration styrs av en rad lagar som tillsammans bildar ett komplext och detaljerat regelverk. Det ställer stora krav på både överblick och detaljkunskap, liksom samordning och effektiva processer, ofta över organisationsgränserna i kommunen. I denna granskning görs inte någon bedömning av Uppsala kommuns efterlevnad av dessa lagar, men av kommunens styrning, samordning och processer för att leva upp till dem.

#### 3.3.2 Kommunens reglemente

I december 2016 antog kommunfullmäktige ett reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder, som senast reviderades i september 2018. Av reglementet framgår att kommunstyrelsens och nämndernas organisation ska vara tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagstiftning.

---

<sup>11</sup> Lagen träder i kraft 2021.

*Kommunstyrelsen* har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens och för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls. Kommunstyrelsen ska enligt reglementet leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, bl.a. när det gäller integrationsfrågor.

*Arbetsmarknadsnämnden* ansvarar för arbetsmarknadsinsatser, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. *Socialnämnden* ansvarar för kommunens uppgifter avseende mottagande av ensamkommande barn.

Därutöver ansvarar alla nämnder för sin "ordinarie verksamhet". I reglementet framgår inte några särskilda ansvar kring etablering och integration för utbildningsnämnden och kulturnämnden.

### 3.3.2.1 *lakttagelser och kommentar*

Tydlig ansvarsfördelning är avgörande för ändamålsenlig styrning och god samverkan. Ansvar för kommunens arbete med etablering och integration är enligt reglementet fördelat på flera nämnder. Vår bedömning är att den faktiska arbetsfördelningen mellan förvaltningarna ligger i linje med reglementet, med undantag för den övergripande samordningen av arbetet.

I kommunens mål och budget för 2018 bekräftas kommunstyrelsens ansvar för samordningen kopplat till integration: *"För att möta utmaningen med en ökande befolkning tar kommunstyrelsen ett helhetsansvar för integrationsarbetet i kommunen. Detta görs genom att samordna nämndernas ansvarsområden och samverkan med det civila samhället för att säkra såväl ett individuellt som strukturellt perspektiv."*

Vår bedömning är att denna ansvarsfördelning delvis motsägs av den faktiska ansvarsfördelning som gällt sedan våren 2017. Den särskilda enhet som bildades på kommunledningskontoret för att samordna arbetet med kommunens *handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande* avvecklades vid årsskiftet 2016/2017. Ansvar för de processer och aktiviteter som enheten drivit skulle då övergå till linjeorganisationen och en stor del av samordningsansvaret lades på arbetsmarknadsförvaltningen. Det omfattade bl.a. *"företräderskapet för kommunens integrationsarbete – en väg in och ut"*, att vara sammankallande för en samverkansgrupp i kommunen med uppgift att fånga upp signaler, identifiera behov och bereda ärenden till kommunledningsgruppen, rapportering, samarbete med bl.a. Migrationsverket och länsstyrelsen, mediakontakter och omvärldsbevakning. Arbetsmarknadsförvaltningen fick också i uppdrag att handlägga det särskilda verksamhetsbidraget för insatser i mottagande av asylsökande och nyanlända.

Kommunledningskontoret har fortsatt haft uppdraget att bl.a. ansvara för lägesbilder, samla statistik och nyckeltal, göra prognoser, kommunikationsplan för etablering/ integration, ekonomiprocess inklusive återsökning av statsbidrag och samordning av ärenden till kommunstyrelsen.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att ansvaret för samordning av arbetet med etablering och integration inte fullt ut fungerat i enlighet med reglementet.

### 3.3.3 Kommunövergripande styrdokument

Utöver lagstiftning, finns en rad styrdokument såsom policyer, riktlinjer, strategi- och inriktningsdokument kopplat till etablering och integration, vilka beslutats av kommunfullmäktige och enskilda styrelser och nämnder.

Uppsala kommun har inget övergripande styrdokument för etablering och integration, men dess externa webbsida tar upp flera dokument som indirekt eller delvis rör integrationsfrågor.<sup>12</sup> Därutöver finns ytterligare styrdokument kopplat till området. Några är av mer övergripande och andra av mer specifik karaktär:

- Program för Uppsala kommuns arbetsmarknadspolitik 2018-2022
- Planprogram för Gottsundaområdet med fokus på social hållbarhet (KS 2015) med handlingsplan Gottsunda/Valsätra
- Bostadsförsörjningsplan för mottagandet av nyanlända 2019 till och med 2021
- Lokalförsörjningsplan för arbetsmarknadsinsatser, försörjningsstöd och vuxenutbildning 2019-2024 med utblick mot 2030
- Riktlinjer för särskilt verksamhetsbidrag för insatser i mottagande av asylsökande och nyanlända
- Handlingsplan mot kvinnofridskränkningar, våld i nära relationer och hedersrelaterat förtryck och våld.

Vi bedömer också att kommunens *Policy för hållbar utveckling* är relevant för arbetet.

#### 3.3.3.1 Kommentar

Sammanfattningsvis finns en rad kommunövergripande styrdokument som rör etablering och integration i kommunen, men ingen kommungemensam policy eller motsvarande som tydliggör kommunens ambitioner inom området. Det finns heller inte någon gemensam och tydlig definition av vad som avses med etablering och integration i Uppsala kommun. Det kan ge upphov till varierande och/eller vaga mål och skapa osäkerhet om vad som ska uppnås både internt i kommunorganisationen och i samarbetet med andra aktörer.

Flera av kommunens styrdokument innehåller målsättningar kopplat till etablering och integration. För att säkerställa att de uppnås bör de omsättas i styrning i nämndernas verksamhetsplaner och uppföljning av resultat. Det återkommer vi till i avsnitt 3.3.4.2.

### 3.3.4 Kommunens mål och budget 2019

Nedan följer en sammanfattning av mål och uttryckta ambitioner avseende etablering och integration i kommunfullmäktiges, samt nämndernas verksamhetsplaner för 2019.

<sup>12</sup> <https://www.uppsala.se/organisation-och-styrning/amnen/integration-och-mangfald/> (2019-06-04)

### 3.3.4.1 Uppsala kommuns mål och budget 2019 med plan för 2020-2021

Kommunfullmäktige har beslutat om nio övergripande inriktningsmål, där utgångspunkten är att de ska uppnås för alla Uppsalabor. För att följa upp dem finns indikatorer, där de individbaserade delvis ska redovisas uppdelat på kön och olika grupper.

Inriktningsmålen tar inte specifikt upp integration och etablering, men kopplat till målen uttrycker fullmäktige olika ambitioner och lämnar uppdrag till nämnderna. Bl.a. sägs att integrationen ska bli snabb och jämställd och att näringslivet är en naturlig partner för att förbättra integration och möjliggöra nyanländas inträde på arbetsmarknaden. I linje med detta har kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration.

Kommunfullmäktige uttrycker vidare att *"[...] tidigt lära sig svenska och ta steget in på arbetsmarknaden är vägen till en snabbare och bättre integration i det svenska samhället"* och ger Kommunstyrelsen och Arbetsmarknadsnämnden i uppdrag att etablera lärcentrum med vuxenutbildning, SFI och arbetsmarknadsverksamhet i Gottsunda för att förbättra tillgängligheten med avsikt att särskilt stärka nyanlända kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

Kommunfullmäktige slår också fast att *"En framgångsrik skolgång och goda resultat i språkundervisning, samt sociala insatser i bostadsområde med svagare socioekonomiska förutsättningar, är viktiga framgångsfaktorer för en lyckad etablering."* Fullmäktige skriver även att en förutsättning för att nyanlända ska kunna utbilda sig är att de har en trygg boendesituation.

Vidare sägs att etableringstiden ska minskas steg för steg. Att tidigt lära sig svenska och ta steget in på arbetsmarknaden är vägen till en snabbare och bättre integration. Genom att tydliggöra krav på språkinläring och arbete ska integrationen både bli snabbare och bättre. Genom att tillgängliggöra information i olika former och på olika språk ska insatserna för ökad integration och inkludering få ökad genomslagskraft.

Kommunen ska ta tillvara på den kompetens som kommer via nyanlända och erbjuda arbetstillfällen så att alla kan utvecklas och nå sin fulla potential. Detta arbete relaterar till att stärka samhällsorienteringen och jämställdheten bland nyanlända, samt kommunens interna kompetensförsörjning.

Kommunfullmäktige lyfter också fram ekonomiska aspekter kopplat till etablering och integration. Kommunen får i två år statlig ersättning för mottagande av nyanlända, men därefter får kommunerna själva stå för fortsatta behov av stöd för mottagande och etablering. Då många nyanlända inte är etablerade och kan försörja sig själva efter två år, ökar kommunens kostnader för ekonomiskt bistånd. Det är därför viktigt för kommunen att snabbt etablera nyanlända för att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet som också ger möjligheten för individen att bidra till välfärden. Det är även viktigt för att kommunen på längre sikt ska kunna öka skatteintäkterna och sänka kostnaderna.

Fullmäktige tar också upp vikten av samordnade insatser internt och med externa aktörer för att kunna säkra ett bra mottagande. För att förbättra förutsättningarna för självständighet och ökat eget ansvar krävs nya strukturer och boendelösningar. Vidare sägs

att Uppsala kommuns mottagande behöver förbättra stödstrukturerna för att möta psykisk ohälsa och missbruk bland ensamkommande barn.

### **3.3.4.2 Mål och ambitioner avseende etablering och integration i nämndernas verksamhetsplaner 2019**

Utifrån kommunfullmäktiges mål och budget har respektive nämnd brutit ner inriktningsmålen till olika nämndmål och aktiviteter. Vi har granskat verksamhetsplanerna för kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden, socialnämnden, överförmyndarnämnden och kulturnämnden. Alla nämnder har omsatt fullmäktiges inriktningsmål i egna nämndmål och/eller indikatorer. Till skillnad från de andra nämnderna saknar kulturnämnden dock mål med tydlig koppling till etablering och integration.

Vidare har samtliga uppdrag från kommunfullmäktige som rör etablering och integration fångats och omsatts i åtgärder i de berörda nämndernas verksamhetsplaner. Till skillnad från fullmäktige redovisar dock inte alla nämnder indikatorer i sina verksamhetsplaner och inga av de granskade nämnderna har könsuppdelade indikatorer i dem. Utöver kommunfullmäktiges mål och budget, finns målbilder och ambitioner kopplat till etablering och integration i andra kommunövergripande styrdokument som bör fångas i nämndernas verksamhetsplaner för att säkerställa genomförandet. Det har inte funnits utrymme att granska i vilken omfattning som det gjorts, men som exempel tar arbetsmarknadsnämnden i sin verksamhetsplan upp ett av de fyra målen i programmet för kommunens arbetsmarknadspolitik. Det finns också ett åtagande att säkerställa att de åtgärder som nämnden ansvarar för i överenskommelser med övriga förvaltningar och myndigheter avseende etablerings- eller integrationsinsatser, såsom kommunens arbetsmarknadspolitiska program, uppnår överenskommen målsättning.

### **3.3.4.3 Kommentar**

Nämnderna har i sina verksamhetsplaner för 2019 brutit ner kommunfullmäktiges inriktningsmål i egna nämndmål och/eller indikatorer och omsatt alla uppdrag i åtgärder. På så sätt finns en så kallad röd tråd från fullmäktige. Dock saknas könsuppdelade indikatorer i nämndernas verksamhetsplaner, vilket får betydelse för uppföljningen av resultat utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Det är också oklart i vilken utsträckning som det är möjligt att följa upp resultaten för olika grupper av kvinnor och män, flickor och pojkar såsom nyanlända och ensamkommande. Ytterst kan det innebära att det t.ex. inte går att följa i vilken utsträckning kommunfullmäktiges inriktningsmål att *"Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete"* eller att *"Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande"* uppnås för olika grupper som nyanlända kvinnor och män, ensamkommande tjejer och killar. Det är också oklart i vilken mån som målsättningar i andra styrdokument kopplat till etablering och integration fullt ut omsätts i nämndernas verksamhetsplaner och annan styrning av verksamheten.

## **3.4 Styrning och uppföljning – iakttagelser från intervjuerna**

I detta avsnitt sammanfattas vad som framkommit i intervjuerna kring styrning och uppföljning av arbetet med etablering och integration i kommunen.

Sammanfattningsvis upplever nästan alla intervjuade att kommunens styrning för etablering och integration är otydlig och att det saknas ett helhetsperspektiv kring arbetet. De saknar en samlad bild och tydliga mål kring etablering och integration. De upplever också en bristande samordning mellan de olika förvaltningarnas arbete. En person uttryckte att *"det är en outtalad styrning med outtalade mål"* och en annan att *"man har delat ut och brutit ner ansvaret på förvaltningarna men inte sett helheten."* En tredje menade att *"vad som inte fungerar är signalsystemet från ledningen. Verksamhet och tjänster erbjuds och utförs, men processerna är inte tydliga och det saknas även IT-system och annat stöd för att följa och utveckla processerna."* Samtidigt tycker alla intervjuade att kommunens arbete förbättrats efter det krafttag som togs med kommunens förra handlingsplan. En person beskriver det som att det var då som kommunen etablerade en struktur och process för etablering och integration.

Nedan görs en närmare genomgång utifrån den granskningsmodell med kriterier för effektiv och ändamålsenlig styrning som beskrivs i avsnitt 2.2.1: tjänster och service, organisation och kompetens, process, systemstöd, information och förvaltning.

### 3.4.1 Tjänster och service

För att arbetet med etablering och integration ska fungera effektivt och ändamålsenligt behöver det vara tillräckligt tydligt både för målgrupperna, medarbetare och externa aktörer vilka mål som finns, vilka processer och tjänster som kommunen utför och erbjuder samt var i eller utanför organisationen det sker. Intervjuerna tyder på att det finns förbättringspotential inom alla dessa delar.

#### **Gemensamma definitioner och målbilder**

Intervjuerna visar på behov att tydligare definiera vad etablering och integration innebär i Uppsala kommun. Flera menar att det skulle underlätta och gynna samverkan: *"Det är viktigt att samtliga involverade ser vilken riktning arbetet rör sig i."*

#### **Målgruppens kännedom om insatser och möjliga vägval**

En målbild i den förra handlingsplanen var att individen skulle ha en *"överblick gällande alternativa insatser, utbildningar och vägval till arbete"*. De intervjuade är osäkra på om det är tillräckligt tydligt för asylsökande och ensamkommande vilka tjänster och insatser som kommunen erbjuder och var de sker. Flera har även påpekat vikten av att se behoven hos *"de olika målgrupperna i målgruppen"* och anpassa kommunikation och kanaler för att nå fram. Fortlöpande kommunikation med ökat fokus på integration var också ett område som lyftes fram i samordningsenhetens överlämningsdokument.

Samtidigt har flera intervjuade uttryckt att det finns en större samsyn i kommunorganisationen efter att *"allting sattes på ända i kommunen"* 2015-2016. Då kunde de asylsökande mötas av varierande budskap och besked från olika enheter, vilket har förbättrats så att det nu är mer enhetligt *"vad man lär ut och säger"* i mottagandeprocessen.

#### **Berörda medarbetares kännedom om mål, tjänster och processer**

Många av kommunens medarbetare kommer i kontakt med asylsökande och ensamkommande unga i den ordinarie verksamheten, t.ex. i skolor, öppna förskolan, socialtjänsten och idrottsanläggningar. Målen upplevs vara tydliga på central nivå, men ju längre ut i linje, desto mindre säkerställt att målen är kända. Verksamheternas var-

dagskontakter ger möjlighet att bidra till etablering och integration, men då behöver medarbetarna tillräcklig information och kunskap för att kunna lotsa och stödja.

### **Externa aktörers kännedom om kommunens mål, tjänster och processer**

Flera intervjuade tror att också externa aktörer saknar tillräcklig kännedom om kommunens mål, tjänster och processer kopplat till etablering och integration, men att det varierar och bör adresseras i den nya handlingsplanen. Flera ser också ett behov av att förtydliga vad kommunen vill i relation till Arbetsförmedlingen. Däremot beskrivs samarbetet med Polisen som gott utifrån en gemensam målbild och konkret samverkan för att stävja kriminalitet och social oro kopplat till etablering och integration.

## **3.4.2 Organisation och kompetens**

För att styrningen ska fungera krävs att kommunens organisation är ändamålsenlig och effektiv när det gäller ansvarsfördelning, samordning, samarbete och resurssättning. Det behöver också finnas tillräcklig kompetens i kommunens förvaltningar och verksamheter, såväl i form av resurser som kunskap och förmågor.

### **Ansvarsfördelning**

Intervjuerna tyder på en tydlig ansvarsfördelning för de delar av arbetet med etablering och integration som ligger inom ramen för kärnuppdraget och/eller är tydligt uttryckt i reglementet. Däremot upplever flera att det finns en osäkerhet kring andra delar som samordning och i frågor där hemhörigheten i kommunorganisationen inte är självklar.

Nästan alla intervjuade menar att arbetsmarknadsförvaltningens samordnande roll varit otydlig. Flera påpekar att ansvaret enligt reglementet snarare ligger på kommunstyrelsen. De välkomnar därmed dess uppdrag att ta fram den nya handlingsplanen och tillsättandet av en tjänst på kommunledningskontoret för att leda arbetet med den.

### **Samordning**

Sammanfattningsvis beskriver de intervjuade att samordningen inom förvaltningarna och samverkan i konkreta frågor oftast fungerar väl, men att utmaningen är *"mellanrummet"* mellan förvaltningarna. En annan beskrev det som att *"när tydligheten, `urgency', uteblir, så drar man sig ofta tillbaka till sitt kärnuppdrag. Då behöver vi hitta de gemensamma målbilderna igen och se hur vi behöver samverka och samarbeta."*

För att lyckas uttrycker de intervjuade att det finns behov av en kommunövergripande samordning och att det har blivit tydligt under den tid som gått sedan den tidigare samordningsenheten avvecklades. Som redan beskrivits upplever merparten att den övergripande samordningen brister, bl.a. p.g.a. oklar ansvarsfördelning. Flera påpekar även att det kan vara svårt med ett övergripande samordningsansvar för en enskild förvaltning, som till skillnad från kommunledningskontoret i grunden inte har en sådan roll. Det kan bli svårt i relation till det egna kärnuppdraget. Vår bild är att övriga förvaltningar har velat att arbetsmarknadsförvaltningen ska ta ett större ansvar för samordningen, men att den inte upplevt sig ha förutsättningar för det. Det har därför uppstått ett glapp.

Flera beskriver också kommunens verksamheter som stuprör med begränsad insyn i varandras processer. Det försvårar en helhetsbild, t.ex. av hur en person som går på SFI förhåller sig till andra delar av integrationsprocessen. En person uttryckte det som att etablerings- och integrationsprocessen i kommunen lider av *"organisatorisk närsynt-het"*. Flera har också lyft behovet av en utpekad samordnare med mandat att initiera



och facilitera olika frågor, inklusive föra samman olika parter för att sätta en gemensam målbild för fortsatt arbete. Också i relation till externa parter, beskrivs ett behov av att samordna kommunens förvaltningar. *"Hur talar vi som en kommun i sammanhang som rör den regionala överenskommelsen (RÖK), men även i samtal med t.ex. Migrationsverket och regionen?"*

Samtidigt förefaller boende och bostad på flera sätt vara exempel på väl fungerande intern samverkan. Samordningsenheten konstaterade i sitt överlämningsdokument att en samordnad process kring bostadsanskaffning och förmedling till nyanlända hade etablerats, omfattande framför allt stadsbyggnads- och arbetsmarknadsförvaltningen. Enheten rekommenderade att processen skulle utvecklas vidare, t.ex. med en digital matchningsfunktion. Så förefaller också ha skett. En bostadsförsörjningsplan för mottagande av nyanlända 2019-2021 har tagits fram i ett samarbete mellan arbetsmarknads- och stadsbyggnadsförvaltningarna, samt kommunledningskontoret. Arbetet är kopplat till kommunens mål- och budgetprocess. Vidare har stadsbyggnadsförvaltningen i samråd med arbetsmarknads-, omsorgs- och socialförvaltningarna tagit fram underlag för att möjliggöra för en framtida digital matchningsprocess för personer som omfattas av den sociala resursen. Vi uppfattar det som goda exempel på samverkan i kommunorganisationen och på vidareutveckling i linjen av en central planeringsprocess kopplad till etablering och integration.

Samtidigt innebär inte det att kommunens utmaningar kopplat till boende och bostad är lösta. I bostadsförsörjningsplanen uttrycks att kommunen lyckats väl med uppdraget enligt bosättningslagen. Alla kommunanvisade har fått en bostad i andra hand. Utmaningen att etablera personer i samhället så att de på egen hand kan skaffa sig en bostad kvarstår dock. I dagsläget hanteras situationen genom förlängning av bostadskontrakt, men för många närmar sig maxgränsen på fyra år då besittningsrätten träder i kraft. En annan utmaning som lyfts i planen är koncentrationen av andrahandsbostäder till några stadsdelar, vilket bl.a. motverkar översiktsplanens ambition om en blandad stad. Situationen för ensamkommande unga som omfattas av gymnasielagen lyfts också särskilt i bostadsförsörjningsplanen. Mot denna bakgrund föreslås en rad åtgärder och utredningar under planperioden där flera omfattar samverkan både inom kommunkoncernen och med externa aktörer såsom privata fastighetsägare.

Även i intervjuerna har boende och bostad återkommande lyfts, bl.a. som dilemma kopplat till etablering och integration. För många blir boendesituationen en flaskhals som påverkar möjligheten att delta i integrations-, jobb- och utbildningsinsatser.

### **Samarbetet inom kommunen**

Trots bristerna när det gäller samordning, ger intervjuerna en positiv bild av samarbetet i kommunen. Överlag betonas det goda samarbetsklimatet och samarbetsviljan. Det gavs också flera exempel, bl.a. de samarbeten som utbildningsförvaltningens mottagandeenhet initierat med arbetsmarknadsförvaltningen och kommunens kontaktcenter. Samtidigt uttryckte några att det ibland finns en otydlighet *"om vad och hur vi ska samarbeta, som kan göra det svårt"* och att även sekretessfrågor kan försvåra samarbetet.

### **Resurssättning**

Resurssättning omfattar flera aspekter. Det handlar t.ex. om kommunens samlade resurser för att möta målgruppernas behov kopplat till etablering och integration, om resursfördelningen mellan och inom förvaltningar och kommunens resurser för att möta

verksamheternas behov av stöd för att utveckla sitt arbete kopplat till etablering och integration. Sammanfattningsvis visade sig resurssättning, med något undantag, inte vara någon "stor fråga" i intervjuerna.

Förvaltningsrepresentanterna beskriver överlag att de kunnat anpassa verksamheten och resurssättningen från det stora behovet av medarbetare och insatser 2015-2016 till de lägre behoven när antalet asylsökande kraftigt minskat. Orosmoln är dock behovet av försörjningsstöd, liksom boende och stöd till reell etablering, där de ensamkommande unga som omfattas av gymnasielagen är särskilt utsatta.

Efter att samordningsenheten avslutades har det inte funnits något centralt utvecklingsstöd för att fortsätta kommunens förbättringsarbete i linje med handlingsplanen. När det gäller stöd för verksamheterna att utveckla sitt arbete med etablering och integration, är utgångspunkten att det bör ligga där verksamheten bedrivs. Det är därmed en bedömning som respektive förvaltning behöver göra, med risk för att strävan efter implementering i linjen kan innebära att det inte prioriteras.

I intervjuerna uttrycks stora förväntningar på den nya funktionen på kommunledningskontoret som ska leda framtagande av den nya handlingsplanen, men också farhågor över att tjänsten är tidsbegränsad. Vår bild är dock att det finns en medvetenhet om att behovet inte är tidsbegränsat, men att lämpliga former för stöd till samordning och utveckling behöver klargöras i den kommande handlingsplanen.

## Kompetens

En viktig utgångspunkt är att kommunens verksamheter i enlighet med fullmäktiges inriktningsmål ska svara upp emot behoven hos olika grupper av invånare inom ramarna för den ordinarie verksamheten. Arbetet med etablering och integration ska därmed bäras av alla de medarbetare som jobbar i de olika verksamheter som möter Uppsalaborna. I intervjuerna lyfts behovet att analysera vilken kompetens som behövs i kommunens olika verksamheter och att frågan behöver tydliggöras i den kommande handlingsplanen: *"Var har vi svagheter och hur behöver vi höja kompetensen?"*

Projektet "Effektivare mottagande" pågår med stöd av EU-medel t.o.m. oktober 2019. Det ska förbättra förutsättningarna för ökad förståelse, samordning av insatser och erfarenhetsutbyte mellan förvaltningarna och därigenom höja kvaliteten och effektivisera mottagandet. Det innehåller ett utbildningsprogram som ska stödja kommunens medarbetare att möta nyanlända i sitt dagliga arbete och genom ökad kunskap om de sammanhang nyanlända kommer från bidra till ett effektivare mottagande

Utbildningsprogrammet har haft cirka 750 deltagare, men deltagandet varierar kraftigt mellan förvaltningarna. Kulturförvaltningen har haft i särklass flest deltagare medan utbildningsförvaltningen inte har haft några alls. Övriga deltagare kommer från kommunledningskontoret, arbetsmarknads- och socialförvaltningarna samt en handfull från övriga förvaltningar. Utvärderingarna är mycket positiva, liksom flera intervjuade. De menar att programmet bör fortsätta efter att EU-projektet avslutas och att berörda medarbetare i samtliga förvaltningar bör delta.

### 3.4.2.1 Process

Avgörande för att bedöma styrningen är om de processer som ligger till grund för verksamheten och de policyer, riktlinjer och mått som används för att styra dem är tillräckliga och ändamålsenliga.

Inom ramarna för den tidigare handlingsplanen genomfördes flera processkartläggningar omfattande både administrativa processer och "användarresan" från asyl till etablerad. Både berörda förvaltningar och externa parter som Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Landstinget deltog. Syftet var bl.a. att identifiera flaskhalsar och åtgärder för att förbättra individens väg från mottagande till etablerad. För att uppnå snabbare etablering, fortsatt samverkan över förvaltningsgränserna och ökad samverkan med övriga myndigheter i länet, pekade samordningsenheten i sitt överlämningsdokument på att det påbörjade förbättringsarbetet borde fortsätta och processägare och processledare utses för de kommunövergripande processerna. Detta gällde flera förvaltningar, men främst arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen.

Ett exempel är den process omfattande individens väg till arbete som tas upp i den lokala överenskommelsen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Mot bakgrund av de sämre resultaten för kvinnor när det gäller etablering på arbetsmarknaden, är jämställdhetsperspektivet viktigt för att förbättra arbetssätt och resultat. Det handlar om att ta vara på samlade kunskaper och erfarenheter för att säkerställa en jämställd tillgång till resurser och insatser, men också om att identifiera och möta risker för kvinnors etablering i processens olika steg. Exempel på det är hedersrelaterade begränsningar.

I intervjuerna har även frågor om processtyrning lyfts. En är att etablering och integration inte tas upp tillräckligt inom andra relevanta processer, då det saknas en övergripande policy och det inte heller finns integrerat i andra tillämpliga styrdokument.

Mått och uppföljning har också tagits upp, bl.a. att den övergripande uppföljningen minskat sedan samordningsenheten avvecklades. Respektive nämnds verksamhet följs upp, men samordnad uppföljning saknas i stor utsträckning. *"Det har inte skett någon särskild uppföljning och etablerings- och integrationsarbetet är inte samlat, om du läser årsbokslutet kan du inte härleda någon sammanställd bild."*

Rutinerna för uppföljning skiljer sig också åt mellan nämnderna. Inom utbildningsförvaltningen är det t.ex. möjligt att följa skolornas resultat för olika grupper utifrån kön, såsom flickor och pojkar som gått förberedelseklass och utifrån respektive modersmål. Ett annat exempel är socialförvaltningen som löpande analyserar könsuppdelad statistik kring ensamkommande barn och unga i s.k. styrteam, men som i uppföljningen av kostnader på individnivå inte gör det könsuppdelat. Vidare följer kulturförvaltningen upp samtliga bidragsprojekt, bl.a. kopplat till integration, utifrån kön, ålder och aktivitet.

Ett annat exempel rör uppföljning kopplat till unga nyanlända, där det saknas statistik och uppföljning inom flera områden, bl.a. utbildning. Enligt intervjuerna begränsas möjligheten att följa upp nyanlända då skälen för uppehållstillstånd inte registreras. Ett resultat är att gruppen med tillfälliga uppehållstillstånd även omfattar dem som beviljats tillstånd enligt gymnasielagen. Inom språkinträdning (SPRINT) finns könsuppdelade uppgifter om antal unga med permanent respektive tillfälligt uppehållstillstånd (PUT/TUT) som studerar. Däremot registrerar inte kommunen hur många ungdomar med PUT/TUT som går nationella program. Det saknas också uppgift över hur många nyan-

lända i åldern 20-24 år som studerar på Komvux, då det i kommunens uppföljning inte går att urskilja bakgrund eller om elever tillhör gruppen nyanlända. Det innebär att det heller inte är möjligt att följa och analysera resultaten som grund för förbättring av insatserna för dessa grupper.

När det gäller ekonomistyrning har flera intervjuade lyft fram återsökning av statsbidrag som exempel på välfungerande process. Intervjuerna ger också vid handen att projekt Agata generellt resulterat i förbättrade processer och rutiner kopplat till ekonomistyrning, men att det fortfarande finns utvecklingsområden: *"Det som vållar mest huvudbry är där vi egentligen inte har ett ansvar för att erbjuda människor stöd. Där vi ser att det blir problem, t.ex. med de ensamkommande unga som omfattas av gymnasielagen. Då blir det knepigt: vilken nämnd ska finansiera ett för kommunen frivilligt åtagande?"*

Ett annat exempel är att det saknas riktlinjer för hur schablonfördelningen av statliga medel för barn i åldrarna 0 till 19 år ska fördelas inom kommunen, vilket skapar en osäkerhet i hur de olika nämnderna och förvaltningarna ska planera sin verksamhet. Det finns inte statliga riktlinjer för hur det ska göras och kommuner hanterar det på olika sätt. Det lyfts som en svår fråga som behöver avgöras för att säkerställa en ändamålsenlig ekonomisk styrning. Ytterligare ett utvecklingsområde är arbetsmarknadsförvaltningens rutiner kring ekonomiskt bistånd i relation till olika slags bostadskontrakt och kostnader för det.

#### 3.4.2.2 Systemstöd

En förutsättning för välfungerande styrning och processer är att det finns tillräckliga och ändamålsenliga system och verktyg som stöd. Som framkommit ovan finns det bl.a. behov av att utveckla systemstödet kopplat till uppföljning. Inom ramen för projekt Agata gjordes ett grundläggande arbete som vi uppfattat lett till tydliga förbättringar av systemstödet i kommunen. Det är dock oklart i vilken mån utvecklingsarbetet fortsatt efter att Agata avslutades.

#### 3.4.2.3 Information

För att uppnå en effektiv styrning och effektiva processer, behövs tillräcklig information och ändamålsenliga analyser som grund både för beslutsfattande inom kommunen och som underlag för samverkan med andra aktörer.

Uppsala kommun har ett styrsystem för det årliga arbetet med kommunens mål och budget, delårsuppföljningar och årsredovisning, men också ärendeberegningsprocesser som innebär att en rad rapporter och analyser tas fram. Därutöver görs särskilda utredningar, ofta på uppdrag av kommunstyrelsen och andra nämnder. Ett exempel är den utredning om arbetet kring ensamkommande unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen som tas upp i avsnitt 3.4.2.6.

Samtidigt tyder intervjuerna på att det saknas underlag och analyser när det gäller etablering och integration. Ett exempel är kommunens trend- och omvärldsanalys, där flera intervjuade menar att integrationsperspektivet borde vara tydligare.

Flera påpekar också att uppföljning inte självklart följs av analys som grund för förslag till förbättringar och insatser. I intervjuerna efterlyses bättre analyser som görs kontinuerligt under året och inte bara vid delår och helår: *"Vad säger detta om helheten och*

*hur står sig Uppsala i jämförelse med andra kommuner och vad kommunen vill uppnå?" Ett område som särskilt lyfts fram är arbetsmarknad. "För politiken är det viktigt att kunna följa hur det går för dem som lämnar etableringsfasen, vilka som kommer ut från utbildning och jobb, och vilket resultat som olika insatser leder till - inte minst könsuppdelat".*

Projekt Agata har enligt intervjuerna haft stor betydelse för möjligheten att göra analyser. Tidigare saknades ofta underlag för att planera verksamheten utifrån tillförlitliga data. Agata utvecklade bl.a. en rutin för att få en helhetsbild av kommunens kostnader och intäkter för nyanlända och asylsökande, liksom för prognosarbete t.ex. kopplat till bostadsplanering och genom att inkludera asylsökande i befolkningsprognoserna. Projektet tog så långt möjligt fram statistiken könsuppdelad och med hänsyn till olika variabler för att kunna följa upp verksamhetsresultat och göra analyser för olika grupper av nyanlända.

Det innebär att det finns mycket relevant statistik på förvaltningarna. Det saknas dock efterfrågan på att redovisa och analysera den samlad, vilket resulterar i felaktiga prognoser och analyser.

#### **3.4.2.4 Förvaltning**

Väl fungerande processer kräver tillräckliga och ändamålsenliga strukturer för att förvalta och utveckla verksamhetens flöden, system, verktyg och information. Som framkommit ovan ger intervjuerna vid handen att organisationen inte fullt ut klarat att förvalta och bygga vidare på det som uppnåddes inom ramarna för det tidigare handlingsprogrammet efter att samordningsenheten och Agata-projektet avslutades.

#### **3.4.2.5 Kommentar**

Nedan sammanfattas våra slutsatser utifrån granskningsmodellens kriterier.

##### **Tjänster och service**

Granskningen visar sammanfattningsvis på ett behov av gemensamma definitioner och tydliga målbilder för arbetet med etablering och integration. För en effektivare process behöver också kommunikationen utvecklas riktad till de olika målgrupperna, berörda medarbetargrupper och externa aktörer.

##### **Organisation och kompetens**

Granskningen visar att samarbetet kring etablering och integration överlag fungerar väl inom kommunen, men att ansvarsfördelningen för samordning behöver tydliggöras och den övergripande samordningen stärkas. Vidare behöver kompetensbehovet analyseras och mötas i alla berörda verksamheter.

##### **Process**

Granskningen har inte kunnat fastställa i vilken utsträckning det påbörjade förbättringsarbetet fortsatt i enlighet med den förra samordningsenhetens "testamente", men vi ser ett fortsatt behov av att utveckla processerna, bl.a. utifrån "olika målgrupper inom målgruppen". Vår bedömning att det skulle öka ändamålsenligheten och effektiviteten.

Som grund för det finns behov av att utveckla en gemensam uppföljning som omfattar alla nyanlända så att kommunen kan följa deras "användarresa" över tid. Det behöver

vägas mot en risk för "överadministrering", men skulle dels ge underlag för att analysera och förbättra processen, dels ge bättre koll på ekonomin.

### **Systemstöd**

Granskningen visar att det finns fortsatta utvecklingsbehov för att uppnå ett effektivt och ändamålsenligt systemstöd. I arbetet bör kommunen ta fasta på återstående utvecklingsinsatser från projekt Agata, utöver utvecklingsbehov som tillkommit efter det.

### **Information**

Granskningen visar att det finns mycket data och kunskap i kommunen om etablering och integration, men att den inte efterfrågas och används i tillräckligt hög grad. Vidare saknas ofta könsuppdelad redovisning för olika grupper. Kommunen behöver därmed säkerställa en ändamålsenlig uppföljning och analys.

### **Förvaltning**

Granskningen visar att kommunorganisationen inte fullt ut förvaltat och byggt vidare på arbetet utifrån det förra handlingsprogrammet och Agata-projektet. Kommunen behöver därmed säkerställa ändamålsenliga strukturer för förvaltning i det fortsatta arbetet.

#### **3.4.2.6 *Fördjupad utredning om arbetet kring ensamkommande unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen***

Granskningen visar att det saknas underlag för att besvara revisionsfrågorna kopplat till olika målgrupper som ensamkommande tjejer och killar. I intervjuerna och dokumentstudien har det dock varit tydligt att gruppen fortsatt är särskilt utsatt för bl.a. bostadslöshet, psykisk ohälsa, missbruk samt bristande rådgivning och vägledning i samhället.

Det gäller särskilt dem som omfattas av gymnasielagen, vilket uppmärksammats av kommunstyrelsen som 2018 gav social-, arbetsmarknads- och utbildningsnämnderna i uppdrag att göra en gemensam utredning av förslag till långsiktig inriktning för arbetet riktat till denna grupp. I utredningen görs ett antal överväganden och bedömningar för kommunens arbete framåt vilka ligger i linje med våra iakttagelser, såsom vikten av:

- samverkan mellan nämnder och förvaltningar.
- uppföljning av gruppens boende och sociala situation, progression i utbildning och situation efter fullbordade studier.
- insatser för förbättrad social situation såsom riktat stöd och förebyggande arbete.

Exempel är riktat stöd för att söka bostad samt tillgång till information och vägledning, t.ex. genom tillförlitlig samhällsinformation riktad till målgruppen och medarbetare som möter dem. Förebyggande arbete handlar bl.a. om kompetensutveckling av personalen, t.ex. när det gäller bemötande.

## **3.5 Samverkan och samordning med andra aktörer**

God samverkan och samordning med andra aktörer i arbetet med etablering och integration är en uttalad ambition för Uppsala kommun, vilket bl.a. kommer till uttryck i fullmäktiges mål och budget liksom i den tidigare handlingsplanen för ett effektivt mottagande. I våra intervjuer med kommunföreträdare har flera också tagit upp att kommunen behöver samverka mer externt och utveckla samarbetet med regionen, näringslivet och föreningslivet. Exempel på viktiga samarbetsaktörer som lyfts fram är myndigheter

som Arbetsförmedlingen, Polisen och Länsstyrelsen och civilsamhällesorganisationer som Studieförbundet, Stadsmissionen, Röda korset och Tjejers Rätt i Samhället.

Som grund för samverkan finns olika överenskommelser såsom Lokal överenskommelse mellan kommunen och Arbetsförmedlingen, Regional överenskommelse om integration och etablering i Uppsala län, liksom avtal om Idéburet offentligt partnerskap (IOP) med flera organisationer. Kommunen ger också verksamhetsbidrag till civilsamhällesorganisationer för insatser i mottagandet av asylsökande och nyanlända.

### 3.5.1 Iakttagelser och kommentar kopplat till samverkan och samordning kring olika målgrupper och områden

Inledningsvis kan konstateras att det inte varit möjligt att fullt ut besvara revisionsfrågan om samverkan och samordning med andra aktörer. Som berörts saknas en samlad uppföljning fördelat på de grupper och områden som revisionsfrågan omfattar och det var också svårt för de intervjuade att uttala sig om det. Nedan redovisas därför de mer övergripande iakttagelser som framkommit.

### 3.5.2 Iakttagelser och kommentar kring samverkan och samordning med andra myndigheter

Vi har i granskningen intervjuat en företrädare för Arbetsförmedlingen, samt fått svar på motsvarande frågor från länsstyrelsen. Utgångspunkten har varit revisionsfrågan om samverkan med externa aktörer och kriterierna för effektiv styrning och ändamålsenliga processer. Vi har även bjudit in och ställt samma frågor till Polisen, men inte fått svar.

Sammanfattningsvis är vår bild att samverkan med kommunen överlag upplevs fungera väl, men att det finns frågor att utveckla vidare i den nya handlingsplanen.

#### Arbetsförmedlingen

Uppsala kommun och Arbetsförmedlingen har en lokal överenskommelse om fördjupad samverkan omfattande långtidsarbetslösa och nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Det övergripande målet är att långsiktigt korta etableringstiden till två år.

Arbetsförmedlingen anser att samverkan i huvudsak fungerar bra. Ett problem är dock att kommunen inte alltid agerar samlat och ibland brister i samsyn internt. Ett exempel är att beslut om barnomsorg på heltid kräver beslut från den avdelning som ansvarar för etablering, samtidigt som Arbetsförmedlingen inte kan skriva in arbetssökande på heltid innan de har barnomsorg. Därmed uppstår ett Moment 22 som i slutändan främst drabbar kvinnor.

#### Länsstyrelsen

Länsstyrelsen samverkar med länets kommuner på olika nivåer, t.ex. i det regionala rådet för social hållbarhet där samtliga kommunchefer ingår, olika regionala nätverk med förvaltningschefer, strateger och flyktinghandläggare.

Länsstyrelsen upplever att målen med samverkan är tydliga. De utgår från länsstyrelsens regleringsbrev, där det övergripande uppdraget är att regionalt samordna

och stödja i frågor som rör kapacitet och beredskap i mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn, samt tidiga insatser för asylsökande.

Länsstyrelsen upplever att dess samverkan och samordning med Uppsala kommun fungerar bra. Ett medskick till kommunens nya handlingsplan är att väga in andra regionala överenskommelser som den s.k. RÖK:en och de nationella rapporter om jämställdhet, segregation och etablering som bl.a. tagits fram av Tillväxtverket och Delegationen mot segregation. I framtagandet av den nya handlingsplanen deltar länsstyrelsen gärna i en dialog med kommunens samordnare.

### **3.5.3 Iakttagelser kring samverkan och samordning med frivilligorganisationer**

Uppsala kommun har ingått en lokal överenskommelse med föreningslivet. En princip rör mångfald och integration, men i övrigt är överenskommelsen och den tillhörande handlingsplanen av generell karaktär och rör inte specifikt etablering och integration.

Det gör däremot de avtal om Idéburet Offentligt partnerskap (IOP) som kommunen skrivit med bl.a. Studieförbundet, Röda Korset, Nybyvision och TRIS. Syftet kan sammanfattas i att erbjuda ett bra mottagande och stöd, samt skapa goda förutsättningar till etablering och integration i Uppsala.

De olika partnerskapen skiljer sig något i upplägg och innehåll, men målen i dem är överlag formulerade på ett sätt som gör det svårt att följa upp och utvärdera resultaten.

Vi har intervjuat företrädare från två frivilligorganisationer som ingår i partnerskap med kommunen. Vår bild är att samverkan med kommunen upplevs som god och i linje med de övergripande ambitionerna för partnerskapen. Samtidigt har vi uppfattat att synen på frågor ibland skiljer sig åt inom kommunorganisationen. Det kan göra det svårt att samarbeta med olika förvaltningar.

När det gäller mål och uppföljning av resultat och effekter kopplat till de egna överenskommelserna med kommunen, uttrycks att det finns en ödmjukhet hos kommunen att tillsammans utveckla uppföljningen och utvärderingen. Ett medskick är vikten av en balanserad uppföljning, så att den inte blir alltför betungande och att även kvalitativa aspekter fångas för att följa resultat på individ- och gruppnivå.

#### **3.5.3.1 Kommentar**

I enlighet med intentionerna i kommunens överenskommelse med föreningslivet, IOPs samt riktlinjerna för det särskilda verksamhetsbidraget, är det viktigt att ta vara på det engagemang och den stora vilja till samarbete som finns i civilsamhället för att skapa mervärden och möta samhällsbehov som kommunen inte klarar på egen hand. Samtidigt är det viktigt att långsiktigt främja kvalitet och utveckling i de insatser som genomförs i både kommunal och annan regi. Vi bedömer därför att mål och uppföljning i framtida överenskommelser bör utvecklas för att bättre kunna följa resultatet som grund för att kontinuerligt utveckla arbetssätt och insatser, men också för att sprida och skala upp goda erfarenheter. För att säkerställa en jämställd etablering och integration behöver uppföljningen så långt möjligt göras uppdelat på olika grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män, som t.ex. ensamkommande unga och asylsökande. I enlighet med Uppsala kommuns mål om jämställd resursfördelning, bör också redovisning av resurser vara uppdelad på kön.



### 3.5.4 Iakttagelser och kommentar kring samverkan med näringslivet

Som ett led i genomförandet av den förra handlingsplanen upphandlades en konsult för att utveckla samarbetet mellan kommunen och Uppsalas näringsliv. Målet var att ge nyanlända större möjlighet till praktikplatser och andra anställningar hos företag. Insatsen byggde på ett samarbete med Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsförvaltningen, där bl.a. särskilda frukostmöten arrangerades för att nå ut till företag. I samordningsenhetens överlämning gjordes bedömningen att informationen om nyanländas kompetenser och olika anställningsformer hade nått ut brett i näringslivet, att kontakter hade upparbetats mellan ett antal företag och Arbetsförmedlingen samt att olika samsarbetsprojekt var under planering. Samordningsenheten rekommenderade att arbetet skulle fortsätta med arbetsmarknadsförvaltningen som ansvarig förvaltning. Enligt arbetsmarknadsförvaltningen fortsatte konsultens arbete, men svårigheter att få tillträde till och utveckla samarbetet med Arbetsförmedlingen påverkade förutsättningarna för fortsatt arbete med näringslivet. Vilka resultat som arbetet sammantaget lett till, saknas underlag för att bedöma.

Vi har heller inte haft möjlighet att intervjua näringslivsföreträdare men samverkan med näringslivet har kommit upp i några intervjuer. Den bild som framkommer är att det finns behov av att utveckla och förstärka samverkan, både kopplat till etableringen av nyanlända kvinnor och män på arbetsmarknaden och mer långsiktigt för en framgångsrik integration och en socialt hållbar utveckling av kommunens olika stadsdelar.

## 3.6 Tillvaratagande av tidigare erfarenheter och lärdomar

En av revisionsfrågorna är hur tidigare erfarenheter och lärdomar tas tillvara i kommunstyrelsens uppdrag med att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration.

Kommunen har anställt en samordnare som ska leda arbetet med att ta fram handlingsplanen. Samordnaren började i juni och har intervjuats i granskningen.

De intervjuade har uttryckt en stor vilja att både bidra till, tillvarata och bygga vidare på arbetet utifrån den förra handlingsplanen. De hoppas att den nya handlingsplanen och samordnaren ska fungera som facilitatorer för det fortsatta arbetet. Förhoppningen är att handlingsplanen ska stödja förvaltningar och bolag och hålla ihop arbetet utifrån lagar, politiska ambitioner och samverkan med externa aktörer. En viktig grund är att utifrån en analys av Uppsalas resultat och arbete över tid, sätta mål, definiera ansvar och upprätta en gemensam strategi för hur hela kommunen ska bidra till att uppnå målen. Handlingsplanen bör också knyta an till utvecklingsstrategier på den regionala nivån och Agenda 2030. Vidare understryks vikten av att utveckla kommunikationen, bl.a. för att *"berätta historien om vad som pågår"* internt och externt och *"skapa ett meningsfullt sammanhang för frågan och visa hur vi tillsammans jobbar för målgruppen."*

### 3.6.1 Kommentarer

Som beskrivits ovan välkomnas arbetet med den nya handlingsplanen och det finns både ett stort engagemang och en stor förväntan att den ska leda till en vidareutveckling av kommunens arbete med etablering och integration. Vår bedömning är därmed att tidigare erfarenheter och lärdomar både från Uppsala kommun och andra kommu-

ner och organisationer kommer att tas tillvara i den nya handlingsplanen för effektivt mottagande, snabbare och jämställd integration.

## 4 Slutsatser och sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens arbete med att stötta nyanlända med uppehållstillstånd i allmänhet och ensamkommande ungdomar i synnerhet att integreras och etableras i samhället och arbetslivet i huvudsak är tillräckligt, ändamålsenligt och effektivt. Då det i stor utsträckning saknas ett samlat underlag för att avgöra i vilken mån dessa olika grupper är etablerade och integrerade, ligger vår bedömning dock på en mer övergripande nivå.

Efter flyktingvågen hösten 2015 tog Uppsala kommun ett samlat grepp kring arbetet med etablering av nyanlända och asylsökande. Kommunstyrelsen beslutade om en handlingsplan och en samordningsenhet tillsattes. Årsskiftet 2016/2017 avvecklades enheten och ansvaret för arbetet fördes ut i linjen och fördelades på förvaltningarna.

Vår bedömning är att det arbete som genomfördes utifrån handlingsplanen var framgångsrikt och ledde till mer effektiva och ändamålsenliga processer framför allt kopplat till etablering. Vår bild är att många av de förbättringar som gjordes levte kvar i kommunen, men att överföringen till linjen skapade en otydlighet i kommunorganisationen och till viss del också i relation till externa aktörer, vilket påverkat utvecklingen av det fortsatta arbetet. Det har dock uppmärksammats i kommunen och fullmäktige gav 2019 kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram en ny handlingsplan för effektiv etablering och snabb och jämställd integration. Arbetet har inletts och vi bedömer att det finns mycket goda förutsättningar för kommunen att ta nästa steg i arbetet för en hållbar etablering och integration genom att bygga vidare på de erfarenheter som gjordes inom ramarna för den förra handlingsplanen och de medskick som gavs vid överlämningarna från enheten för samordning och flyktingfrågor samt projekt Agata.

Nedan besvaras respektive revisionsfråga.

### **I vilken utsträckning har den handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun som antogs 2016 genomförts och dess mål uppnåtts?**

Vår bedömning är att den handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun som antogs 2016 till stor del har genomförts och att arbetet lett till mer effektiva och ändamålsenliga processer framför allt kopplat till etablering. Kommunen saknar dock en bedömning av måluppfyllelsen i handlingsplanen och vi kan därmed inte bedöma i vilken mån som dess mål har uppnåtts.

### **Finns en ändamålsenlig styrning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete, generellt respektive med fokus på ensamkommande ungdomar, med och utan uppehållstillstånd?**

Vår bedömning är att det delvis finns en ändamålsenlig styrning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete, generellt och med fokus på ensamkommande ungdomar, med och utan uppehållstillstånd.

Utifrån de kriterier för verksamhetsstyrning som använts i granskningen finns utvecklingsbehov bl.a. när det gäller definitioner och målbilder, ansvarsfördelning och över-

2019-10-18

gripande samordning, kommunikation kring tjänster och service riktad till såväl målgrupperna som berörda medarbetare och externa aktörer, uppföljning och systemstöd.

För ensamkommande saknas en samlad uppföljning av processerna och resultaten för målgruppen, både totalt och uppdelat på kön. Fler intervjuer hade kunnat ge en djupare förståelse för att bedöma styrningen, samverkan inom kommunen samt med andra aktörer inom de olika områden som anges i revisionsfrågorna. Oavsett är vår bedömning dock att en samlad uppföljning bör säkerställas som grund för kontinuerlig utveckling av styrning, samverkan och arbetssätt.

Den utredning som gjorts om det långsiktiga arbetet för dem som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen, uppmärksammar också behovet av bättre uppföljning, samverkan, information och kompetensutveckling. Utredningen adresserar flera av revisionskriterierna för en ändamålsenlig och effektiv styrning: tjänster och service, organisation, process, information och förvaltning. Vi bedömer därmed att det finns en medvetenhet om utvecklingsbehoven hos berörda nämnder och ser en möjlighet för dem att utveckla processerna även för övriga grupper ensamkommande flickor och pojkar.

#### **Finns en ändamålsenlig uppföljning av processerna kopplat till etablering och integration samt resultaten för relevanta grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män?**

Vi bedömer att det delvis finns en ändamålsenlig uppföljning av processerna kopplat till etablering och integration samt resultaten för relevanta grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män. De saknas dock fortfarande data och möjlighet att kontinuerligt följa viktiga aspekter, liksom könsuppdelad uppföljning för de aktuella grupperna. Vi bedömer att en sådan uppföljning bör utvecklas och användas i större utsträckning än i dag, inte minst i ordinarie kvalitets- och verksamhetsutveckling.

#### **Finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd?**

Vi bedömer att det i huvudsak finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter. Det saknas dock underlag för att bedöma hur effektiv den är, då det saknas samlad uppföljning uppdelat på de olika målgrupper och områden som revisionsfrågan utgår från. En särskild kartläggning bör därför göras omfattande de olika målgrupperna inom mottagande och arbetsmarknad, utbildning och samhällsorientering, boende och bostad, fritid och socialt sammanhang.

#### **Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd?**

Vår bedömning är att det i huvudsak finns en fungerande samverkan med andra aktörer som myndigheter, näringsliv och civilsamhället, men att det saknas underlag för att bedöma det uppdelat på de olika målgrupperna och områdena i revisionsfrågan.

#### **Hur tas tidigare erfarenheter och lärdomar tillvara i kommunstyrelsens uppdrag med att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration?**

Kommunledningskontoret har inlett framtagandet av den nya handlingsplanen för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration. Vi bedömer att det finns en stor

vilja och medvetenhet om behovet av att bygga vidare på tidigare erfarenheter och lärdomar samt mycket goda förutsättningar att göra det.

## 5 Rekommendationer

Utifrån våra slutsatser och bedömningar ger vi följande rekommendationer, där merparten föreslås hanteras i den nya handlingsplanen för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration.

1. Kommunstyrelsen bör genom den nya handlingsplanen tillse att kommunens arbete för etablering och integration är effektivt och ändamålsenligt utifrån granskningens kriterier för god verksamhetsstyrning.
2. I enlighet därmed bör kommunstyrelsen säkerställa en tydlig ansvarsfördelning för arbetet samt vid behov göra revideringar av gällande reglemente.
3. Vidare bör kommunstyrelsen i den nya handlingsplanen:
  - definiera begrepp och målbilder för att internt och externt tydliggöra vad effektiv etablering och god integration innebär i och för Uppsala kommun.
  - säkerställa tydliga och uppföljningsbara mål samt att såväl genomförandet av aktiviteter som resultatutveckling och måluppfyllelsen de facto följs upp.
  - bygga vidare på de medskick som lämnats i överlämningsdokument kopplat till den förra handlingsplanen och projekt Agata.
  - inkludera framtagandet av en kommunikationsstrategi för etablering och integration, där ett syfte bör vara att säkra en anpassad kommunikation som når fram både till de olika målgrupperna, medarbetare i kommunkoncernen som i sina roller kan bidra till processen och externa aktörer.
4. Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden bör stärka samverkan med näringslivet, både kopplat till etableringen av nyanlända kvinnor och män på arbetsmarknaden och mer långsiktigt för en framgångsrik integration och en socialt hållbar utveckling av kommunens olika stadsdelar.
5. Arbetsmarknadsnämnden bör i framtida överenskommelser och avtal med externa aktörer utveckla mål och uppföljning för att bättre kunna följa resultat och effekter som grund för att kontinuerligt utveckla arbetssätt och insatser, sprida och skala upp goda erfarenheter.



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal  
revisor*

Anna Giotas Sandquist  
*Verksamhetsrevisor*

Max Kollberg  
*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

Uppdraget har genomförts som en dokument- och intervjustudie.

### Följande dokument har omfattats av dokumentstudien:

- Arbetsmarknadsnämndens mål och riktlinjer för verksamhetsbidrag till ideella organisationer inom området arbetsmarknad och sysselsättning
- Bostadsförsörjningsplan för mottagandet av nyanlända 2019 till och med 2021 <https://www.uppsala.se/contentassets/7fecb04e4bd841f280234b1540ae26f1/bostadsforsorjningsplan-mottagande-nyanlanda-2019-2021.pdf>
- Gottsundaområdet: Planprogram 2019
- Kommunledningskontorets och utbildningsnämndens presentation av nyanlända, kvartal 1, 2019
- Lokalförsörjningsplan för arbetsmarknadsinsatser, försörjningsstöd och vuxenutbildning 2019-2024 med utblick mot 2030
- Mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun. Handlingsplan för strategiskt förbättringsarbete <https://www.uppsala.se/contentassets/93e5cf15e49f4ca4ab1aa3422901aecb/4.-handlingsplan-for-mottagande-av-nyanlanda-och-asylsokande-i-uppsala-kommun.pdf>
- Mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsalakommun. Enheten för samordning av flyktingfrågors månatliga uppföljning av handlingsplanen för strategiskt förbättringsarbete. Dåvarande enhetschefen Powerpointpresentationer i kommunstyrelsens arbetsmarknadsutskott
- Mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsalakommun. Enheten för samordning av flyktingfrågors dokument Avslut och överlämning (överlämning av Handlingsplan för strategiskt förbättringsarbete)
- Mål och budget 2019-21
- Policy för Hållbar utveckling
- Planprogram för Gottsundaområdet med fokus på social hållbarhet
- Program för Uppsala kommuns arbetsmarknadspolitik 2018-2022
- Projekt Agata, projektägarens presentation av Agatamodellen
- Projekt Agata: Slutrapport
- Projekt Agata: Överlämning från projekt till ordinarie verksamhet
- Promemoria: Långsiktig inriktning för arbetet kring de som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen
- Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

- Riktlinjer för särskilt verksamhetsbidrag för insatser i mottagandet av asylsökande och nyanlända  
<https://www.uppsala.se/contentassets/eb060f1600444102af8a83326df308c9/4-1-amn-riktlinjer-verksamhetsbidrag.pdf>
- Uppsala kommuns ansökan till Europeiska socialfonden för Effektivare mottagande
- Uppsala kommuns överenskommelser med bl a civilsamhället och myndigheter:
  - Delegationen för ungdomar och nyanlända till arbete (DUA).  
Överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Uppsala kommun angående arbetet med nyanlända, ungdomar och långtidsarbetslösa.
  - Huvudöverenskommelse om strukturerad samverkan mellan Uppsala kommun och Arbetsförmedlingen
  - Lokal överenskommelse om samverkan kring nyanländas etablering.  
Överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Uppsala kommun
  - Uppsala kommun och Arbetsförmedlingen: Lokal överenskommelse om fördjupad samverkan
  - Överenskommelse om samverkan mellan Region Uppsala och Arbetsförmedlingen
  - Överenskommelse om partnerskap med Studieförbundet Uppsalaregionen om Kontakten Gottsunda
  - Överenskommelse om partnerskap med TRIS- tjejers rätt i samhället
  - Överenskommelse om förnyat Partnerskap med NyByVision
  - Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap mellan Uppsala rödakorskrets (sic) och arbetsmarknads-, social- och kulturnämnderna, Uppsala kommun
- Verksamhetsplan och budget 2019 för:
  - Kommunstyrelsen
  - Arbetsmarknadsnämnden
  - Kulturnämnden
  - Utbildningsnämnden
  - Socialnämnden
  - Överförmyndarnämnden i Uppsala län
- Årsbokslut och årsredovisning 2018 KSN

### Intervjuer har genomförts med följande befattningshavare:

Kommunstyrelsen

- Kommunalråd med ansvar för integrationsfrågor
- F.d. ordförande arbetsmarknadsnämnden

Kommunledningskontoret:

- Biträdande stadsdirektör
- Controller
- Avdelningschef social hållbarhet



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

- Handläggare, Social hållbarhet
- Utvecklingsledare, Social hållbarhet

Arbetsmarknadsförvaltningen:

- Förvaltningsdirektör
- Stabschef
- Avdelningschef, Försörjningsstöd och nyanlända

Utbildningsförvaltningen:

- Mottagningschef

Socialförvaltningen:

- Enhetschef,

Stadsbyggnadsförvaltningen:

- Idrotts- och fritidschef

Arbetsförmedlingen:

- Etableringsansvarig

Länsstyrelsen (mejlsvar):

- Enhetschef, Social hållbarhet

Studieförbundet:

- Utvecklingschef, Uppsala Västmanland
- Sektionschef, Uppsala Västmanland

Uppsala Stadsmission

- Socialchef





# Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekt er inom samhällsbyggande

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-09-12

Antal sidor 22





**Uppsala kommun**

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Styrmodell Uppsala kommun	7
3.2	Styrning av bostadsbyggande	9
3.3	Energi- och vattenförsörjning	16
3.4	Servicenivå och möjlighet till kommunal service	18
3.5	Samverkan med regionen kring bostadsförsörjningsfrågor	19
4	Svar på revisionsfrågor	20
5	Slutsats och rekommendationer	22

## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska mål- och budgetstyrning utifrån möjligheter till bostadsbyggande i Uppsala kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma de övergripande möjligheterna utifrån mål- och budgetstyrningen. Granskningen syftar vidare till att bedöma hur plan- och byggnadsnämndens och kommunstyrelsens styrning av planprocessen och deras strategier och åtgärder fungerar för att möjliggöra den planerade utbyggnaden samt bedöma om tillräckliga resurser finns för detta.

Revisionen vill granska om det föreligger en risk att nuvarande mål, strategier och arbetssätt inte fullt ut är ändamålsenliga och adekvata som planerings- och uppföljningsprocesser som fångar upp väsentliga händelser, förändringar och behov. Granskningen har valt att inkludera granskningsmoment som innehåller hållbarhetsbedömningar i revisionsrapporten.

Granskningsområdet i aktuell rapport är brett och täcker stora delar av samhällsbyggnadsområdet. Rapporten kartlägger framförallt vilka förutsättningar Uppsala kommun har idag för att skapa hållbarhet framåt. Det förstärks ytterligare av att flertalet av de processer som granskas i rapporten är under uppstart eller/och i förändring. Uppsalapaketet, arbetet kring ny översiktsplan, gemensamma pilotprojekt som syftar till klimatsmarta och hållbara lösningar såsom det gemensamma projektet Nätinfra är alla exempel på de processer och det utvecklingsarbete som pågår.

Nya enheter och nya organisationer inom förvaltningsorganisationen så som exempelvis programkontor och enhet för planering och kvalitet förstärker ytterligare intrycket och slutsatsen kring den uppstartsfas som Uppsala kommun befinner sig i granskningens frågor.

Vår analys leder fram till att förutsättningar för att arbeta strategiskt och relevant finns inom revisionsfrågornas områden. Generellt behöver kommunikation och samarbete mellan bolag, förvaltningar, ledningsorgan och andra berörda aktörer stärkas för att skapa bäst förutsättningar och hållbara lösningar.

Projektstyrningsmodeller och modeller för investeringar kopplade till projekt kan ses över framöver och kommuniceras med samtliga som involveras i investeringsarbete.

Uppföljningar och kommunikering av Uppsalapaketet inåt i organisationen förordas.

Utökade möjligheter till informationspunkter för förtroendevalda kring vissa större styrande dokument kopplade till bostads- och samhällsbyggande kan ses över i syfte att stärka kännedom och öka besluts kvaliteten.

Vår tolkning av arbetet i Uppsala kommun inom samhällsbyggnadsområdet är att det till stor del är innovativt. En nulägesanalys har genomförts inom förvaltningsorganisationen och flera nya enheter har bildats som är i gång med nya arbetssätt. Nästa steg som Uppsala kommun har påbörjat och framförallt står inför är en implementeringsfas. Där nya arbetssätt såsom portföljstyrning (marknad- och behovsbedömningar), nya arbetsprocesser inom vattenfrågor, nya tekniska lösningar

## Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

(såsom Nätfra), hållbarhetslösningar med bland annat Uppsala klimatprotokoll i spetsen blir en del av driftsorganisationen implementerade i det dagliga arbetssättet. Uppsala kommun väljer att gå fram med ett pilotprojekt i taget, vilket gör processen mjukare och enklare att modifiera. Det är sedan viktigt att säkerställa att allting hålls ihop med den röda tråden från konkret arbetssätt/verktyg/projekt och hela vägen upp till målen och styrningen av kommunen som helhet.

Vår sammanfattande slutsats är att Uppsala kommun har goda förutsättningar inför arbetet med kommunens expansion men står inför ett antal stora utmaningar att hantera. Exempel på utmaningar är matchningen mellan utbudet och efterfrågan på de bostäder som finns och kommer att byggas, säkra kompetensförsörjningen inom kommunal service på landsbygden samt kostnadseffektiv och miljömässig utbyggnad av kommunens infrastruktur.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- Formalisera processen och ta fram rutin för internremisser och dialog i syfte att säkerställa informationsinhämtning inom områden där flera kompetenser och ansvarsområden överlappar varandra, bland annat inom vattenfrågor.
- Skapa strukturerad kommunikation kring investeringsprojekt och vilken formalia som styr investeringar i kommunen. Projektprocessen bör vara välkänd och användas av alla som driver investeringsprojekt i kommunen. Vid behov kan även funktionaliteten i modellen för investeringsprojekt ses över.
- Säkerställ att Uppsalapaketet återskapas kontinuerligt till ansvariga beslutande organ i kommunen.
- På sikt arbeta för att säkerställa flexibilitet i Uppsalapaketet där utvärdering och viss modifiering utifrån eventuella skiftande förutsättningar blir möjlig.
- Analysera vilka delar av projektet som framåt tillhör en projektorganisation och vilka som bör införlivas i en driftsorganisation.
- Bibehåll och utveckla de bostadspolitiska målen och aktiviteterna kopplade till dessa för att hålla bostadsutvecklingen så relevant kopplad till verklighet och reella förutsättningar som möjligt.

## 2 Inledning/bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har KPMG genomfört en granskning av mål- och budgetstyrning utifrån möjligheter till bostadsbyggande i Uppsala kommun.

Uppsala kommun befinner sig i stark tillväxt vilket ställer krav på utveckling av infrastruktur och bostäder. Uppsala kommun och Region Uppsala har tecknat avtal med staten om ett antal åtaganden som är direkt kopplade till översiktsplan 2016, det så kallade "Uppsalapaketet". Omfattningen på åtagandena är stora för samtliga parter och innebär att Uppsala ges förutsättningar att växa med 50 % till 2050. För Uppsala innebär avtalet åtagande om att utveckla nya områden i Bergsbrunna med omgivningar samt Södra staden och Gottsunda.

Med anledning av den kraftiga satsningen på byggande bedömer revisorerna i sin riskanalys att plan- och byggnadsnämnden behöver granskas. Revisorerna vill kartlägga vilka kriterier som är nödvändiga för Uppsala kommun att uppfylla för att klara sin del av åtaganden som anges i "Uppsalapaketet".

Granskningen ska bedöma de övergripande möjligheterna utifrån mål- och budgetstyrningen. Granskningen syftar vidare till att bedöma hur plan- och byggnadsnämndens och kommunstyrelsens styrning av planprocessen och deras strategier och åtgärder fungerar för att möjliggöra den planerade utbyggnaden samt bedöma om tillräckliga resurser finns för detta.

Revisionen vill granska om det föreligger en risk att nuvarande mål, strategier och arbetssätt inte fullt ut är ändamålsenliga och adekvata som planerings- och uppföljningsprocesser som fångar upp väsentliga händelser, förändringar och behov.

Granskningen har valt att inkludera granskningsmoment som innehåller hållbarhetsbedömningar i revisionsrapporten.

Hållbarhetsbedömningarna innefattar:

- Energi- och vattenförsörjning, med redogörelser för möjligheter till utbyggnad, risker och möjlighet till säkerhetsåtgärder i händelse av förändringar som medför att utbyggnationsbehovet stannar av.
- Nuläget avseende möjligheterna för Uppsala kommun att kunna erbjuda likartade servicenivåer i stad och på landsbygd.
- Forum för samverkan med regionen.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har som syfte att bedöma funktionaliteten i mål- och budgetstyrningen utifrån möjligheter till bostadsbyggande i Uppsala kommun. Vidare ska granskningen bedöma plan- och byggnadsnämndens och kommunstyrelsens styrning av planprocessen och deras strategier och åtgärder utifrån möjlighet till den planerade utbyggnaden samt att tillräckliga resurser finns för denna.

## Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

Granskningen syftar till att kartlägga ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden såväl utifrån reglemente och delegationsordning som i det praktiska utförandet.

Granskningen innehåller hållbarhetsbedömningar inom energi- och vattenförsörjning, möjligheter till likartade servicenivåer i stad och på landsbygd vad gäller fastighetsfrågor och även samverkan med regionen.

Granskningen har mot bakgrund av syftet besvarat följande revisionsfrågor:

- Är ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden tydlig?
- Främjar mål- och budgetstyrningen relevant bostadsbyggande?
- Finns det risker med nuvarande investeringsprocess att nybyggnationerna i Uppsala inte möter alla de behov som finns exempelvis demografiskt, ekonomiskt och infrastrukturmässigt?
- Är den politiska styrningen i planprocessen tillfredsställande?
- Vilka planer, program och riktlinjer finns som rör bostadsförsörjning och fastighetsfrågor? Hur görs prioriteringar?
- Tillgodoses energi- och vattenförsörjningen samt planeringen av densamma på ett hållbart sätt?
- Är servicenivåerna och möjligheten till kommunal service vad gäller fastighet- och boendestandard likställd i stad respektive landsbygd?
- Förekommer samverkan med regionen kring bostadsförsörjningsfrågor och kommunal service vad gäller fastighetsfrågor?
- Hur överensstämmer och införlivas åtaganden i Uppsalapaketet med befintliga planeringsförutsättningar, riktlinjer och program för bostadsbyggande?

Granskningen begränsas vad gäller hållbarhetsaspekter till de kriterier som anges i revisionsfrågorna. Det vill säga frågor som direkt kan kopplas till en fastighets funktionalitet och service såsom el, vatten, sophämtning och tillgång till fibernät.

Granskningen avser kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Målstyrning utifrån bostadsförsörjning och verksamhetsbehov
- Tydlighet kring uppdraget från politisk nivå på de två förvaltningarna
- Hållbarhet i den strategiska planeringen av bostadsförsörjningen (planprocessen)
- Samordning av planprocessen mellan kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden
- Prioriteringar, samsyn och koppling till tillgängliga resurser
- Hållbarhetsaspekter utifrån möjligheter till service vad gäller fastighetsfrågor
- Samverkansprocesser med regionen inom samhällsbyggnad

För att söka svaret på ovanstående delar har vi granskat följande:

- Styrmodell,
- Inriktningsmål,
- Budget,
- Översiktsplan,
- Utbyggnadsplaner för VA,
- Befolkningsprognoser,
- Boendeprogram,
- Energiförsörjningsplan,
- Programdirektiv för Uppsalapaketet
- Övriga relevanta styrdokument

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med kommunstyrelseordförande, vice nämndsordförande i berörd nämnd samt tjänstepersoner som berörs och arbetar inom mål- och budgetstyrning samt inom hållbarhetsfrågor.

Rapporten är faktakontrollerad av de personer som har intervjuats som framgår ovan.



## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Styrmodell Uppsala kommun

Uppsala kommuns styrmodell beskrivs i kommunens Mål- och budgetdokument. Kommunfullmäktige i Uppsala har antagit nio inriktningsmål som ska styra den kommunala verksamheten. Målen är långsiktiga och ska gälla för minst en mandatperiod. De globala utvecklingsmålen i agenda 2030<sup>1</sup> ska integreras i kommunens inriktningsmål.

De nio inriktningsmålen är:

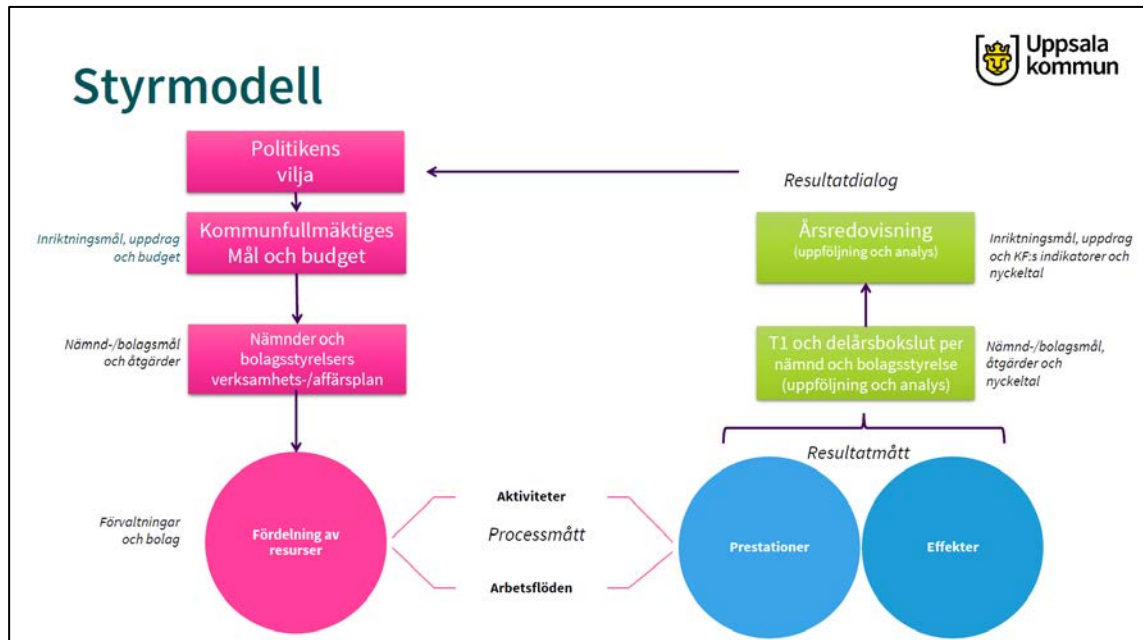
1. Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi
2. Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i
3. Uppsala stad och landsbygd ska växa genom hållbart samhällsbyggande
4. Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet
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

För respektive inriktningsmål beslutas om ett antal uppdrag som ges till nämnder och styrelser där målen bryts ned. För varje mål finns angivet vilka styrdokument som finns kopplade till målet.

Ett antal indikatorer har tagits fram för respektive mål i syfte att följa måluppfyllelse. Nämnder och bolagsstyrelser ska följa upp och analysera vad som åstadkommit i förhållande till fullmäktiges inriktningsmål, övriga mål fastställda av nämnden/bolagsstyrelsen samt planer och program. Kommunstyrelsen följer upp nämndernas och bolagsstyrelsernas resultat månatligen. Tre gånger om året, i delårsrapporter och årsredovisning, sammanställs och rapporteras resultat till kommunfullmäktige.

---

<sup>1</sup> Agenda 2030 är de 17 globala utvecklingsmål som antagits av FN i syfte att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld till år 2030. Samtliga mål i Agenda 2030 kan anses ha koppling till den verksamhet som bedrivs på lokal och regional nivå.



### 3.1.1 Mål- och budgetprocessen

Mål- och budgetprocessen sträcker sig över tre år som pågår löpande och parallellt med varandra: år ett ägnas åt planering, år två åt genomförande och år tre åt uppföljning. Planeringen och framtagande av mål och budget sker i samverkan mellan tjänstepersoner i kommunens förvaltningar och bolag och de förtroendevalda.

En redaktionskommitté bestående av representanter från bolag, förvaltningar och avdelningar samt nämndcontrollers ansvarar för att fånga upp information och behov från verksamheterna samt analysera informationen. Till sin hjälp har redaktionskommittén analysenheten som tar fram prognoser och analyser utifrån olika scenarion.

### 3.1.2 Struktur styrande dokument

Uppsala kommun har en övergripande vision bestående av de nio inriktningsmålen som beslutas årligen av kommunfullmäktige i samband med antagande av mål och budget. Samtliga övriga styrdokument ska utgå från den övergripande visionen. I kommunen finns fyra kategorier av styrdokument

1. Organiserande styrdokument som fastställer roll- och ansvarsfördelningen inom kommunen såsom reglementen för styrelser och nämnder, delegationsordning och bolagsordning.
2. Aktiverande styrdokument som anger vad kommunen vill förändra och uppnå såsom översiktsplan, mål och budget, program samt verksamhets- och affärsplaner.
3. Normerande styrdokument som tydliggör kommunens förhållningssätt och arbetssätt såsom policyer, riktlinjer, rutiner och vägledningar.

4. Regler för de som bor och verkar i Uppsala kommun som tydliggör villkoren för kommunal service och vilka krav kommunen ställer på de som bor och verkar i Uppsala kommun.

## 3.2 Styrning av bostadsbyggande

### 3.2.1 Ansvarsfördelning

Kommunstyrelsens och nämndernas ansvarsfördelning tydliggörs i Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun (KF 2018-09-17, § 180). Reglementet är ett organiserande styrdokument. Ansvarsfördelningen klargörs övergripande i reglementet där det fastställs att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för riktlinjer och ramar för styrning av hela den kommunala verksamheten såsom bostadsförsörjning och den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten samt strategiskt viktiga områden. Plan- och byggnadsnämnden ansvarar bland annat för uppgifter enligt bygglagen, och därtill hörande lagar och andra föreskrifter, med undantag för översiktsplanen.

Vid intervjuer har framkommit att den politiska ansvarsfördelningen i stort upplevs som tydlig och att det finns god kommunikation politiker emellan samt mellan politiker och tjänstepersoner. Upplevelsen kring tydlighet i ansvarsfördelningen mellan beslutsorganen delas av både de tjänstepersoner och förtroendevalda som tillfrågats i granskningen. Diskussioner kan uppstå i frågor som hamnar i en gråzon mellan nämnder/kommunstyrelse vilket kräver politiskt samarbete över nämndgränserna. Enligt intervjupersonerna kan detta hanteras på ett bra sätt på den politiska nivån.

I intervjuer lyfts att man inom kommunen arbetar för att Uppsala kommun ska vara en kommunkoncern, det vill säga de kommunala bolagen ska ses som en del av kommunen och inte som fristående enheter. Kommunen har en koncernstyrgrupp där kommungemensamma frågor ska fångas upp. Det har dock framkommit att det kan uppstå problem i gränsdragningen mellan kommunstyrelsen och bolagen. Det uppges att den formella beslutsordningen inte alltid följs och att det kan uppstå konkreta oklarheter i ärenden om vilka beslut som ska fattas av kommunens nämnder respektive bolagens styrelser.

#### 3.2.1.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna rörande bostadsförsörjning. Ansvarsfördelningen uttrycks både i formella styrdokument och i praktiskt genomförande vilket vi iakttagit under våra intervjuer.

Bostadsförsörjning är en stor fråga som ofta kräver involvering av flera olika intressenter, både inom och utanför kommunens organisation, vilket gör att det är naturligt att frågan delvis kan hamna i en gråzon gällande ansvar och ägande av frågan. Det viktigaste är att flertalet samhällsbyggnadsfrågor hanteras gränsöverskridande då de berör många områden och att strukturskapande samarbete har påbörjats. Vi ser positivt på den bild som getts vid intervjuer att denna gråzon hanteras i kommunen genom fortsatt kommunikation och nämndöverskridande samarbete.

## Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

Vidare ser vi positivt på kommunens ambition att så långt som möjligt arbeta som en kommunkoncern som inkluderar de kommunala bolagen. Vi kan dock genom våra iakttagelser och uppgiftsinhämtning konstatera att det fortfarande finns utvecklingspotential vad gäller kommunikation och gränsdragning mellan nämnder och bolag. I de fall det uppstår gråzoner i gränsdragningen är det särskilt viktigt att det finns en väl fungerande kommunikation och att beslutsordningen följs.

### 3.2.2 Mål- och budgetstyrning

Den övergripande politiska ambitionen och viljan med bostadsbyggande uttrycks i de mål som fullmäktige fastställt i dokumentet Mål- och budget 2019-2021. Mål- och budget är ett aktiverande styrdokument.

I mål- och budgetdokumentet finns flera mål som berör eller påverkas av bostadsbyggandet<sup>2</sup>. Ett inriktningsmål har särskilt fokus på bostadsbyggande, mål 5: Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete. Fyra uppdrag har getts i anslutning till inriktningsmålet kopplat till bostadsbyggande:

- Underlätta ungas etablering på bostadsmarknaden genom fler ungdoms- och studentbostäder samt möjliggöra andra boendelösningar såsom kompiskontrakt.
- Genom innovation och nya lösningar vid byggande och förnyelse av bostäder skapa förutsättningar som bidrar till lägre boendekostnader.
- Utveckla utbudet av bostäder för äldre genom att verka för fler seniorbostäder med gemensamhetslokaler och moderna servicehus.
- Fortsätta utvecklingen av en egenförvaltd bostadssocial resurs med 2 000 bostäder med tillhörande boendekedja för prioriterade målgrupper för att minska tillfälliga och dyra boendelösningar.

Ovanstående uppdrag har getts till Kommunstyrelsen, Plan- och byggnadsnämnden, Bostadsförmedlingen, Uppsalahem, Äldrenämnden, Socialnämnden, Arbetsmarknadsnämnden och UKFAB.

De mål och uppdrag som ges av kommunfullmäktige bryts på nämnds- och styrelsenivå ner i verksamhets- respektive affärsplaner samt kompletteras eventuellt med ytterligare mål beslutade av nämnden/styrelsen. Kommunstyrelsen och Plan- och byggnadsnämnden har i sina respektive verksamhetsplaner konkretiserat vilka åtgärder som vidtas kopplade till de uppdrag som getts av fullmäktige samt vilka effekter som förväntas av åtgärderna.

I Mål- och budget 2019 med plan för 2020-2021 konstateras att bostadsbristen i Uppsala kommun har minskat de senaste åren men att det fortfarande är svårt för framför allt unga och låginkomsttagare att hitta bostad. Målsättningen är att det ska byggas 2 000 – 3 000 nya bostäder per år. För att säkerställa ambitionsnivån bör minst hälften av de byggda bostäderna finnas i projekt som inkluderar kommunal mark eller

---

<sup>2</sup> Till exempel mål 2: Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i, mål 3: Uppsala stad och landsbygd ska växa genom ett hållbart samhällsbyggande, mål 7: Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet.

## Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

mark som ägs av kommunala fastighetsbolag. Överskott från försäljning av kommunal mark kan bidra till finansiering av nödvändiga följdinvesteringar av bostadsbyggande.

Enligt uppgift bygger analysen av bostadsbehov i kommunens budget på de marknads- och behovsbedömningar som för bostäder och lokaler samt en marknadsbedömning för kommersiella lokaler som bryts ner på upplåtelseformer och hus- och lokaltyper. Bedömningen görs bland annat utifrån befolkning, sysselsättningsprognoser och scenarier. Utifrån dessa bedömningar ses det över vilka projekt som finns i projektfloran och man försöker styra så att bostäder byggs utifrån de behov som finns och kommer att finnas i kommunen. Av intervjuer framgår att detta arbetssätt med portföljstyrning fortfarande är under utveckling. Det finns i dagsläget inte tillräckligt säkra projektdata och man jobbar i samarbete med Uppsala universitet och konsultstöd.

Av intervjuer framgår att mål- och budgetstyrningen rörande bostadsbyggande upplevs fungera väl. Enligt uppgift har man arbetat aktivt i kommunen med styrning och tydligheten i det politiska uppdraget. Den politiska ambitionen är tydligt uttalad och det upplevs att det finns en röd tråd från mål till program och övriga styrdokument. Det politiska uppdraget att bygga 2 000- 3 000 nya bostäder per år är tydligt, vid intervjuer har tjänstepersoner dock konstaterat att det faktiska behovet är ca 1 500 nya bostäder per år med en befolkningsutveckling i enlighet med befolkningsprognosens högscenario.

Vidare konstateras i intervjuer att nya bostäder ofta är dyrare medan det framför allt finns ett behov av billigare bostäder i Uppsala kommun vilket är en riskfaktor. Målstyrningen och styrdokumentet anses stötta relevant bostadsbyggande men det ifrågasätts om det är möjligt att genomföra i praktiken då det förutsätter att exploatörer ska vilja bygga billiga hyresrätter.

### 3.2.2.1 *Bedömning*

Vi bedömer att Uppsala kommun på ett tillfredsställande sätt har brutit ned fullmäktiges femte inriktningsmål i delmål i syfte att förtydliga aktiviteter som verkar för att främja målpuppfyllelsen.

En utav Uppsala kommuns utmaningar är att bygga och växa behovsanpassat. Det vill säga att växa med hjälp av bostäder som motsvarar de behov som finns idag och framåt i populationen.

Det är en utmaning för alla kommuner idag att synkronisera marknadens krafter, politiskt uppsatta mål och de mänskliga behoven. Uppsala kommun skapar förutsättningar genom att konkret fokusera på studentbostäder, kompiskontrakt, egenförvaltd bostadssocial resurs med mera.

Potentiella risker vi ser med Uppsalapaketet och expansionen som planeras i relativt snabb takt genom de politiskt uppsatta målen om årlig byggnation är att tillväxten inte främjar de reella behoven. Inte de reella numerära behoven, men inte heller de socioekonomiska behoven då de grupper som främst står för befolkningsökningen i Uppsala inte utgörs av resursstarka individer vilket tidigare kalkyler kanske i för stor utsträckning har räknat med. Marknadens krafter innebär också att nybyggnationer traditionellt utgör dyra boenden som i sin tur riktar sig till mer resursstark population.

## Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

De strategier som anges i Uppsala kommuns budget kopplade till bostäder och byggande är en metod för att försöka balansera denna utveckling. Metoderna är relativt konkreta med namngivna projekt och exempel vilket är bra.

Investeringsprocessen upplevs som trygg och välfungerande vid intervjuer med berörda. Dock kan en övergripande granskning med så bred ansats som den här inte ge ett fullständigt svar på hur investeringsprojekten sköts internt och hur beslutsunderlag är utformade samt hur avvikelse- och återrapportering sker specifikt. För att det ska bli ännu tydligare hur investeringsprocessen fungerar i praktiken så kan man detaljstudera ett urval investeringar och granska hur förarbete, projektunderlag, beslut, avvikelserapportering och återrapportering har skett. I aktuell granskning så blir bedömningarna baserade på övergripande förutsättningar och styrdokument.

I granskningsrapport från 2018 avseende granskning av styrning av investeringar i Uppsala kommun med diarienummer KRN 2018/39 så framkom en likartad bedömning kring att tillfredsställande förutsättningar och styrdokument kring investeringar finns. Utvecklingsområden som påpekades i den rapporten var att utveckla kommunikationen kring dessa och kännedomen om styrdokumentet samt att de styrdokument som finns ska användas.

### 3.2.3 Planer, program och riktlinjer

Kommunens ambitioner och vilja rörande bostadsbyggande går att utläsa ur ett antal aktiverande dokument:

- **Översiktsplan 2016.** Översiktsplanen presenterar kommunens samlade strategi för hur mark, vatten och bebyggelse ska användas, utvecklas och bevaras. Uppsala kommun har tagit fram en översiktsplan som sträcker sig fram till 2050. Planen togs fram under 2016, enligt uppgift från intervjuer pågår arbete med aktualitetsbedömning.
- **Handlingsplan bostad för alla.** Planen knyter an till inriktningsmål 5 samt kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning. Handlingsplanens syfte är att konkretisera de övergripande målen för bostadsförsörjning i delmål med åtgärder.
- **Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017-2023.** Programmet syftar till att beskriva strategier för hur målet att Uppsala kommun ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner kan uppnås. I programmet finns bland annat angivet mål för bostadsbyggande och för service och infrastruktur.
- **Energiprogram 2050.** Programmet beskriver Uppsala kommuns vision för den långsiktiga utvecklingen av energisystem i Uppsala. Syftet är att utveckla energisystem i sig och koppla det bättre till övriga samhällssystem. Målet är att åstadkomma ett klimatpositivt och miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart energisystem, som ger flera nyttor med övriga samhällssystem.

Utöver de dokument som listats ovan tillkommer ett antal planer och program såsom Avfallsplan för Uppsala kommun 2014-2022 och Uppsalas innerstadsstrategi.

Ett antal normerande dokument finns även framtagna i syfte att tydliggöra kommunens förhållningssätt och arbetssätt kopplat till bostadsbyggande, såsom:

- **Riktlinjer för bostadsförsörjning 2016-2019.** Riktlinjerna ger en övergripande bild över kommunens målsättning och inriktning för bostadsförsörjning och bostadsplanering samt vilka utmaningar kommunen står inför och kommunens förutsättningar. Riktlinjerna ska ligga till grund för nämndernas och de kommunala bolagens arbete och visa kommunens intentioner gentemot externa aktörer.
- **Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun.** Riktlinjerna syftar till att skapa en tydlighet och förutsägbarhet kring kommunens arbetssätt vid anvisning och försäljning av kommunal mark för exploatering.
- **Uppsalamodellen för markanvisningar.** Modellen syftar till att fastställa grunderna för kommunens markanvisningar och markförsäljningar. Utgångspunkten i alla markanvisningar är att kommunens mål om hållbart samhällsbyggande med goda stadsbyggnadskvaliteter ska upprätthållas. Kriterier för markanvisningar kan sättas upp för att styra mot kommunens mål t.ex. genom att sätta upp kriterier för att främja mångfald av boendeformer eller bostäder med lägre boendekostnader.
- **Policy för hållbar utveckling.** Policyn syftar till att beskriva hur Uppsala kommun ska arbeta för att kommunen ska utvecklas hållbart.
- **Ekologisk hållbarhet – samlande ramverk för program och planer.** Ramverket är en precisering av Policy för hållbar utveckling och syftar till att skapa en sammanhållen och övergripande styrning av program och planer i det strategiska arbetet för ekologisk utveckling. Program och planer inom, eller med bäring på, det ekologiska ramverket som tas fram eller revideras ska utarbetas utifrån de prioriteringar och principer som anges i ramverket.

En återkommande analys i de styrande dokumenten som rör kommunens arbete och strategier för bostadsförsörjning är att det framförallt finns behov av att planera för bostäder för resurssvaga grupper och grupper med särskilda behov, såsom äldre och personer med funktionsnedsättningar enligt SoL och LSS. Detta framgår även av kommunens mål och budget.

Av intervjuer framgår att den politiska styrningen av planprocessen i delar upplevs som tydlig. Kommunstyrelsen lämnar, utöver planuppdrag, projektdirektiv som bland annat anger de ekonomiska förutsättningarna för projektet. Detta lyfts som positivt i intervjuer då det gör att styrningen blir tydlig och synkad med den politiska viljan på en operativ nivå. Utbyggnadsordningen och prioriteringen av framtagande av detaljplaner styrs med hjälp av portföljsstyrningsverktyg. Ambitionen med projektstyrningen är att alla projektidéer ska granskas för att säkerställa att de går i linje med kommunens styrdokument.

En aspekt som lyfts fram i intervjuerna från förtroendevaldas håll är att det förekommer en viss problematik kring överblick och politisk styrning av planprocessen. Det finns flera större styrande dokument och program såsom översiktsplan, fördjupade översiktsplaner och stadsdelsutvecklingsprogram m.fl., där

överblick och kännedom är nödvändig för att få stöd kring t.ex. prioriteringar mellan olika planprogram och detaljplaneläggningar. I sammanhanget upplevs kännedom om VA-kapaciteten och dess utbyggnad som en avgörande faktor. Upplevelsen som nämns är att angelägna bostadsprojekt kan skjutas på framtiden till följd av bristande VA-kapacitet, viss problematik kring elförsörjning kan förekomma men mest angeläget upplevs trafikflödena. Ytterligare en aspekt som lyfts fram politiskt är att det vore bra om nya bostads- och handels/industriområdets effekter på trafiken belystes tydligare i planprocesserna. Det skulle bland annat kunna utgöra ett underlag för regionens infrastrukturprioriteringar och åtgärder som åvilar t.ex. Trafikverket.

### **3.2.3.1 Bedömning**

Det finns ett stort antal styrdokument med bäring på bostadsförsörjningen och styrningen av den. Det kan vid en mer detaljerad studie finnas risk för att det leder till styrträngsel. En inventering och genomgång av samtliga styrdokument görs enligt intervjuuppgifter i samband med översiktsplanering och utveckling av planeringsfrågor vilket rapporten vill lyfta fram som gynnsamt.

Det finns en röd tråd som går från mål och budget och genom de styrdokument som är direkt kopplade till bostadsförsörjningen rörande vilka behov av bostäder som finns i kommunen. Behovet av bostäder för resurssvaga grupper och grupper med särskilda behov är återkommande.

Mot bakgrund av upplevt behov av information om och kommunicering av styrande dokument som förtroendevalda lyft fram så förordas att möjligheten till utökade informationspunkter på nämndsammanträdena eller i andra informationsforum ses över. Detta i syfte att stärka kännedom om de styrande dokumenten och stärka besluts kvalitet.

Vi ser vidare positivt på att den politiska styrningen enhetligt till övervägande del upplevs som tydlig. Det är bra att Uppsala kommun har tydliga projektdirektiv då de tydliggör vilka förutsättningar som finns för projekten och vad den politiska viljan är.

### **3.2.4 Uppsalapaketet**

Uppsalapaketet är ett investeringsprojekt för transportinfrastruktur, verksamhetslokaler och bostäder och genomförs i samverkan mellan Uppsala kommun, regionen och staten. Detta utifrån ett avtal som har sin grund i en satsning från regeringen att medverka till ökat bostadsbyggande och hållbar stadsutveckling och för en större mängd bostäder i kommuner där planer finns men inte kunnat genomföras, t.ex. på grund av att det saknas relevant statlig infrastruktur.

Staten åtar sig genom avtalet att bygga ut järnvägen mellan Uppsala och länsgränsen Uppsala/Stockholm till fyra spår, bygga en ny station i Bergsbrunna samt anlägga en ny trafikplats för anslutning till Bergsbrunna från E4:an.

Uppsala kommun åtar sig att bygga ut staden i större samlade exploateringar inom områdena Bergsbrunna med omgivning samt Södra staden och delar av Gottsunda.



2019-09-12

Kommunen åtar sig vidare att tillsammans med Region Uppsala färdigställa en kapacitetsstark kollektivtrafik. Av kommunens mål och budget 2019 framgår att stadsutveckling och nybyggnationer de närmaste decennierna kommer att behöva fokuseras till lägen utmed den tänka spårvägen och inom upptagningsområdet för den nya järnvägsstationen. Detta innebär att andra bostadsprojekt i andra delar av staden endast bör tillkomma i begränsad omfattning och främst om de stödjer de i översiktsplanen utpekade noderna/knutpunkter.

Ett programdirektiv har tagits fram för Uppsalapaketet som omfattar perioden 2019-2021 vilket utgör planeringsfasen. Av programdirektivet framgår vilka effektmål och programmål som ska uppnås med programmet. Uppsalapaketet genomförs som ett program inom vilket ett antal tillfälliga operativa projekt initieras i syfte att uppnå och leverera nyttor utifrån gemensamma mål. Programmet är ett paraply som styr och koordinerar samtliga projekt som ingår i programmet.

Av intervju med programledare för Uppsalapaketet framgår att arbetet med programmet är i planeringsskedet och man har ännu inte gått in i detaljnivå på hur programmet ska genomföras. Ett arbete med kvalitetsstyrning kommer att påbörjas under hösten 2019 för att identifiera vilka av kommunens kvalitetsmål och styrande dokument som har påverkan på programmet. Syftet är att identifiera eventuella målkonflikter, synka kommunens mål med programmet samt tydliggöra målen. När målen har tydliggjorts kommer en prioritering av dessa göras. Detta lyfts som ett viktigt arbete för att få en struktur på arbetet med programmet samt för att säkerställa tydlighet vid tecknande av avtal med entreprenörer och exploitörer.

### **3.2.4.1 Bedömning**

Arbetet med Uppsalapaketet är fortfarande i startgroparna och under en uppstartsprocess vilket innebär att rapportens utlåtanden ger en bedömning av förutsättningar snarare än praktiska exempel, iakttagelser och resultat.

Det kommande arbetet med kvalitetsstyrning är positivt. Det kommer ge en översikt över hur väl Uppsalapaketet överensstämmer med kommunens övriga mål och styrande dokument. Vidare kommer det att underlätta arbetet med prioriteringar och säkerställandet av att de projekt som genomförs inom Uppsalapaketet inte motarbetar kommunens mål med bostadsförsörjning.

En potentiell risk som rapporten vill lyfta fram kopplad till Uppsalapaketet är att expansionstakten som helhet i Uppsala kommun kan innebära en överexploatering för kommunen. Med anknytning till Uppsalapaketet är det därmed viktigt att utvärdering av projektet sker under projektiden och att de planerade utbyggnationerna i områdena utpekade i Uppsala paketet (Sydöstra stadsdelarna samt Södra staden och delar av Gottsunda) harmoniserar med samhällsutvecklingen och stadsplaneringen i övrigt i kommunen.

Det är positivt att utvärderingar av Uppsalapaketet finns inplanerade under år 2020. På så sätt finns en dialog med möjlighet till förändringar och anpassningar vilket innebär att projektet sker innovativt och det finns möjlighet att bromsa, ändra och variera åtgärder utifrån utvecklingen i övrigt.

Ett medskick framåt under projekttiden är att rapportering i projektet med fördel genomförs i enlighet med en kommunintern projektstyrningsmodell där rapporteringar till nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige sker förutsägbart och med jämna intervaller på det sätt som Uppsalas kommunala beslutsorgan är vana vid. Vid nya beslut och vid avvikelser finns därmed välkända och färdiga rutiner för rapportering. Detta skapar samsyn, transparens och god intern kontroll.

Ytterligare en inrådan är att den stora organisation som skapas i och med Uppsalapaketet löpande ses över och utvärderas. Projektet innebär att vissa roller, funktioner och insatser tillhör en utvecklingsfas som är direkt kopplade till projektet och Uppsalapaketet och förlorar sin funktionalitet efter projektavslut. Samt att vissa funktioner som idag kan vara kopplade finansieringsmässigt, anställningsmässigt och på annat sätt till projektet kan behöva få gå över och bli en del av den kommunala driftorganisationen.

### 3.3 Energi- och vattenförsörjning

Målet med Uppsala kommuns energiprogram är att utveckla energisystemet i sig och koppla det bättre till övriga samhällssystem. I programmet har tre mål tagits fram som visar vilka tillstånd som ska känneteckna Uppsalas energisystem år 2050:

- Sammankopplade samhällssystem ger synergivinster. Genom att sammankoppla tekniska och organiska försörjningssystem, såsom energisystem, transportsystem, vatten, avlopp och restprodukter, ska positiva synergieffekter eller andra fördelar uppnås.
- Resurseffektiv energiförsörjning med högt nyttjande av lokala resurser och slutna kretslopp. Grunden är en satsning på sol- och vindkraft, skogsbränslen och energigrödor i kommunen och grannkommunerna. Genom slutna kretslopp kan även biogas produceras från avloppsslam och matrester och restenergi utnyttjas till uppvärmning.
- Tillgängligt, tryggt, jämlikt och integrerat energisystem. Energiprogrammet ska främja en utveckling från ett i huvudsak enkelriktat till ett integrerat energisystem där fler kan vara både konsumenter och producenter.

Vid intervjuer har flera respondenter lyft behovet av att samverka och se helheten rörande nätinfrastrukturen. Det gäller dels att samordna arbetet t.ex. när man gräver ledningar men även att hitta nya lösningar för energiutvinning och lagring för att vara förberedda på framtida behov. Nätinfrastuktur startprojekt påbörjades 2019 och syftar till att sammankoppla tankar, koncept och målbilder från kommunens översiktsplan och energiprogram till planeringsprocessen för Uppsalapaketet och specifikt den fördjupade översiktsplanen för de sydöstra stadsdelarna. Projektet ska skapa en arena där aktörer samlas i en gemensam process för att utreda hur nätinfrastuktur kan integreras med varandra i den byggda miljön. Det övergripande effektmålet är en tidig integrering av energisystem i stadsutvecklingsprocessen och samordning av nätinfrastuktur vilket bidrar till att möta kommunens mål för hållbarhet.

I dagsläget saknas VA-plan i Uppsala kommun. Uppsala Vatten och Avfall AB har fått i uppdrag att ta fram en VA-plan inklusive en dagvattenplan i samarbete med berörda

## Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

förvaltningar. Ett planeringsunderlag för VA-försörjning utanför befintligt verksamhetsområde (2017-12-08) har tagits fram som ett underlag för framtagande av VA-plan. I underlaget har områden med behov av förbättrade VA-lösningar identifierats och behovsbedömts i syfte att möjliggöra prioriteringar mellan områdena.

Av intervjuer framgår att det finns utvecklingspotential i kommunens kommunikation med och inhämtning av information från Uppsala Vatten och Avfall AB. Bolaget är involverade i mål- och budgetarbetet och tillfrågas rörande vattenkapacitet inför nybyggnationer i områden. Det framgår dock att det har förekommit händelser där kommunstyrelsen fattat beslut som berör bolagets ansvarsområde och expertis utan att först inhämta information från bolaget eller informera om beslutet. Bolaget var delaktig i beredningsprocessen inför avtalet rörande Uppsalapaketet men är i dagsläget inte involverade i projektet. En person har dock rekryterats som har till uppgift att delta i programmet och säkerställa att vattenfrågan lyfts.

Vid intervjuer framkommer att det upplevs som att det uppstår otydligheter inom området där ansvarsfrågan blir tolkningsbar. I gränslandet där PBL, miljöbalken och VA-lagstiftningen möts så blir samarbete och kommunikation mycket viktigt. Tolkningsutrymmet som finns kan innebära att verksamhetsplaneringen för en aktör går in i ansvarsområdet för en annan.

### 3.3.1.1 **Bedömning**

Uppsala kommun jobbar med att hitta nya innovativa lösningar för att lösa energi- och vattenfrågor men är fortfarande i planeringsstadiet. Dialog har påbörjats för att planera för lösningar. Ännu har ingen av de lösningar som diskuterats och arbetats fram prövats praktiskt.

Information och kommunikation är två utvecklingsområden inom energi- och vattenförsörjningsområdet i Uppsala kommun. Informationsflöde och samverkan mellan kommunen och kommunens bolag har goda möjligheter att utvecklas positivt genom ytterligare samarbete. Rutiner för att säkerställa att bolagen spelas in tidigt i frågor som går in och berör deras ansvars- och specialistområden vore önskvärt att utveckla vidare. På så sätt skapas mer hållbarhet i planerings- och beslutsunderlagen. Det är viktigt för att säkerställa hållbarhet i projekten och att nyttja den breda kompetens som finns i kommunens organisation.

Vidare finns det utvecklingspotential i och med framtagandet av VA-planen. En VA-plan är ett verktyg för att tydliggöra framtida utmaningar och prioriteringar och är av vikt för att möjliggöra en långsiktig och hållbar planering för VA-försörjningen i kommunen.

Reglementen, bolagsordningar och övriga styrdokument utgör en grund för delegerat ansvar inom områdena energi- och vattenförsörjning men det blir avgörande med samsyn, samarbete och kommunikation för att tydliggöra gränser och på så sätt höja kvaliteten genom hållbara lösningar baserade på samarbete.

### 3.4 Servicenivå och möjlighet till kommunal service

I Mål- och budget 2019 har kommunfullmäktige fastställt som mål att Uppsala stad och landsbygd ska växa genom hållbart samhällsbyggande: "Den hållbara stads- och landsbygdsutvecklingen säkerställer likvärdig tillgång till boende, kommunikationer, samhällsservice och offentliga platser. Uppsala kommun ska vara landets bästa landsbygdskommun med god tillgång till mötesplatser, affärer, skolor, arbetsplatser och kommunikationer".

Planering för kommunal service och utveckling av landsbygd och stad finns angivet i kommunens översiktsplan och fördjupas i dokumenten Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017-2023 och Uppsalas innerstadsstrategi.

Uppsala kommuns intentioner rörande landsbygdsutveckling beskrivs i Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017-2023. Programmet innehåller fyra insatsområden, (i) bostadsbyggande, (ii) näringslivsutveckling i ett land-/stadperspektiv, (iii) service och infrastruktur samt (iv) lokalt engagemang. Ett antal mål finns framtagna för respektive insatsområde. I syfte att säkra att den politiska inriktningen i landsbygdsprogrammet får genomslag tas en handlingsplan fram som följs upp årligen. I handlingsplanen anges strategier och aktiviteter för arbetet med insatsområdena.

Uppsalas innerstadstrategi 2016 beskriver en vision för hur innerstaden ska utvecklas utifrån hållbarhet och den mänskliga skalan. Strategin för att förverkliga visionen har tre inriktningar (i) rörelse, (ii) plats och park samt (iii) bebyggelser. Innerstadsstrategin sammanfattas i sex punkter:

- Utveckla centrala staden med attraktiva och flexibla mötesplatser för alla
- Prioritera centrala staden för gående och vistelse
- Sammankoppla stadens centrala delar i ett mer finmaskigt nät
- Förstärk kollektivtrafikens attraktivitet med tydliga stråk och strategisk lokaliserade knytpunkter
- Utvidga och utveckla centrala stadens yta för handel och stadsliv

Vid intervjuer lyfts att man inom kommunen alltid ska planera för god kommunal service i hela kommunen, varken landsbygd eller stad ska prioriteras särskilt. I översiktsplanen framgår planering för stad, tätorter och landsbygd. Vid intervjuer tas det dock upp att det finns andra frågor som påverkar den kommunala servicen på landsbygden såsom möjligheten att rekrytera personal till skola och äldreomsorg.

#### 3.4.1.1 Bedömning

Det finns naturliga skillnader i rurala och urbana boendemiljöer som måste och bör fortsätta finnas för att boendemiljöerna ska fortsätta bibehålla sina egenskaper. I en granskningsrapport handlar komparativa jämförelser mellan landsbygd och stad om att se om det finns strategier för att möjliggöra för kommunal service i form av samhällsviktiga funktioner och serviceinstanser.

I Uppsala kommun finns det planer och strategier på plats för att jobba med frågor rörande servicenivån på landsbygd och i stad vilka bedöms som tillfredsställande. Frågorna lyfts även in i kommunens mål och budget och hanteras därmed kommunövergripande, målstyrningsmässigt och strategiskt.

## 3.5 Samverkan med regionen kring bostadsförsörjningsfrågor

Bostadsförsörjningsfrågan lyfts i Uppsala läns regionala utvecklingsstrategi från 2017. Region Uppsala är huvudman för strategin som tagits fram i samverkan med kommuner, näringsliv, civilt samhälle och organisationer i och utanför länet. I strategin anges gemensamma mål för regionen men det är upp till respektive kommun att bryta ner målen på kommunal nivå, utifrån kommunens nuläge och ambition. Ett av de mål som anges i strategin är "Ökat bostadsbyggande", målet innebär att det ska planeras för 5 000 bostäder per år fram till år 2023 och därefter minst 2 100 nya bostäder per år för att möta befolkningstillväxten i regionen.

Uppsala kommun samverkar med regionen i Uppsalapaketet. Programmet har en gemensam styrgrupp där tjänstepersoner från kommunen och regionen ingår. Styrgruppen sammankallas fyra gånger per år. Samverkan rör i första hand frågor som avser infrastruktur och kollektivtrafik. Enligt intervjuer ser regionen som helhet sig främst som en intressent och inte som partner i frågor som rör bostadsförsörjning. I nuläget fokuserar regionen främst på infrastrukturfrågorna. Samarbetet pågår dock och bland annat fördjupade översiktsplaner kan vara en del i att öka kommunikationen kring specifika områden och bostadsförsörjning kopplat till dessa.

### 3.5.1.1 Bedömning

Uppsala kommun befinner sig i flera samarbeten med externa aktörer där regionen är en av dessa. Även i det regionala samarbetet så är många processer under uppstart i och med Uppsalapaketet bland annat. Utvärderingar och återrapporteringar till de kommunala beslutsorganen blir viktiga framöver.

## 4 Svar på revisionsfrågor

Granskningen har mot bakgrund av syftet besvarat följande revisionsfrågor:

### **Är ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden tydlig?**

Svar: Vi bedömer att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna rörande bostadsförsörjning. Det finns utvecklingspotential inom kommunikation och gränsdragning mellan nämnder och bolag. Bostadsförsörjning är en stor fråga som ofta kräver involvering av flera olika intressenter, både inom och utanför kommunens organisation, vilket gör att det är naturligt att området delvis kan hamna i en gråzon gällande ansvar och ägande av frågan. I de fall det uppstår gråzoner i gränsdragningen mellan nämnder och bolag är det särskilt viktigt att det finns en väl fungerande kommunikation och att beslutsordningen följs.

### **Främjar mål- och budgetstyrningen relevant bostadsbyggande?**

Svar: Vi bedömer att Uppsala kommun på ett tillfredsställande sätt har brutit ned fullmäktiges femte inriktningsmål i delmål i syfte att förtydliga aktiviteter som verkar för att främja måluppfyllelsen.

### **Finns det risker med nuvarande investeringsprocess att nybyggnationerna i Uppsala inte möter alla de behov som finns exempelvis demografiskt, ekonomiskt och infrastrukturmässigt?**

Svar: Det finns en röd tråd som går från mål och budget och genom de styrdokument som är direkt kopplade till bostadsförsörjningen rörande vilka behov som finns i kommunen. Där lyfts resurssvaga och personer med särskilda behov fram och konkreta åtgärder finns angivna. Bedömningen är att upplevelsen kring investeringsprocessen är trygg.

Det kan dock konstateras att kommunen står inför flera utmaningar i den kommande expansionen rörande matchning mellan utbud och efterfrågan på kommunens bostadsmarknad, utbyggnad av infrastruktur och kompetensförsörjning på landsbygden.

### **Är den politiska styrningen i planprocessen tillfredsställande?**

Svar: Ja. Ansvarsområdena är fördelade i styrdokument. Förutsättningar för god styrning och ärendegång finns.

### **Vilka planer, program och riktlinjer finns som rör bostadsförsörjning och fastighetsfrågor? Hur görs prioriteringar?**

Svar: Uppsala kommun har ett flertal styrdokument som reglerar dessa områden vilka rapporten redogör för. Inventering och strukturering ska ske och sker löpande i samband med bland annat den nya översiktsplanen som är under utarbetande.

### **Tillgodoses energi- och vattenförsörjningen samt planeringen av densamma på ett hållbart sätt?**

Svar: Uppsala kommun jobbar med att hitta nya innovativa lösningar för att lösa energi- och vattenfrågor men är fortfarande i planeringsstadiet. Dialog har påbörjats för att



## Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

planera för lösningar. Ännu har ingen av de lösningar som diskuterats och arbetats fram prövats praktiskt. Ansvarsdelegation finns i kommunkoncernen. Avgörande blir bedömningsvis samarbete mellan ansvarsområdena och fortsatt arbete med innovationslösningar.

### **Är servicenivåerna och möjligheten till kommunal service vad gäller fastighet- och boendestandard likställd i stad respektive landsbygd?**

Svar: I Uppsala kommun finns det planer och strategier på plats för att jobba med frågor rörande servicenivån på landsbygd och i stad vilka bedöms som tillfredsställande. Frågorna lyfts även in i kommunens mål och budget och hanteras därmed kommunövergripande, målstyrningsmässigt och strategiskt.

### **Förekommer samverkan med regionen kring bostadsförsörjningsfrågor och kommunal service vad gäller fastighetsfrågor?**

Svar: Uppsala kommun befinner sig i flera samarbeten med externa aktörer där regionen är en av dessa. Även i det regionala samarbetet så är många processer under uppstart i och med Uppsala paketet bland annat. Utvärderingar och återrapporteringar till de kommunala beslutsorganen blir viktiga framöver.

### **Hur överensstämmer och införlivas åtaganden i Uppsalapaketet med befintliga planeringsförutsättningar, riktlinjer och program för bostadsbyggande?**

Svar: Det kommande arbetet med kvalitetsstyrning är positivt. Det kommer ge en översikt över hur väl Uppsalapaketet överensstämmer med kommunens övriga mål och styrande dokument. Vidare kommer det att underlätta arbetet med prioriteringar och säkerställandet av att de projekt som genomförs inom Uppsalapaketet inte motarbetar kommunens mål med bostadsförsörjning.

## 5 Slutsats och rekommendationer

Granskningsområdet i aktuell rapport är brett och täcker stora delar av samhällsbyggnadsområdet. Rapporten kartlägger framförallt vilka förutsättningar Uppsala kommun har idag för att skapa hållbarhet framåt. Det förstärks ytterligare av att flertalet av de processer som granskas i rapporten är under uppstart eller/och i förändring. Uppsalapaketet, arbetet kring ny fördjupad översiktsplan för de sydöstra stadsdelarna, aktualitetsprövning av översiktsplanen från 2016, gemensamma pilotprojekt som syftar till klimatsmarta och hållbara lösningar såsom det gemensamma projektet Nätinfra är alla exempel på de processer och det utvecklingsarbete som pågår.

Nya enheter och nya organisationer inom förvaltningsorganisationen såsom exempelvis programkontor och enhet för planering- och kvalitet förstärker ytterligare intrycket och slutsatsen kring den uppstartsfas som Uppsala kommun befinner sig i granskningens frågor.

Vår analys leder fram till att förutsättningar för att arbeta strategiskt och relevant finns inom revisionsfrågornas områden. Generellt behöver kommunikation och samarbete mellan bolag, förvaltningar, ledningsorgan och andra berörda aktörer stärkas för att skapa bäst förutsättningar och hållbara lösningar.

Projektstyrningsmodeller och modeller för investeringar kopplade till projekt kan ses över framöver och kommuniceras med samtliga som involveras i investeringsarbete.

Uppföljningar och kommunikering av Uppsalapaketet inåt i organisationen förordas.

Utökade möjligheter till informationspunkter för förtroendevalda kring vissa större styrande dokument kopplade till bostads- och samhällsbyggande kan ses över i syfte att stärka kännedom och öka besluts kvalitet.

Vår tolkning av arbetet i Uppsala kommun inom samhällsbyggnadsområdet är att det till stor del är innovativt. En nulägesanalys har genomförts inom förvaltningsorganisationen och flera nya enheter har bildats som är i gång med nya arbetssätt. Nästa steg som Uppsala kommun har påbörjat och framförallt står inför är en implementeringsfas. Där nya arbetssätt såsom portföljstyrning (marknads- och behovsbedömningar), nya arbetsprocesser inom vattenfrågor, nya tekniska lösningar (såsom Nätinfra), hållbarhetslösningar med bland annat Uppsala klimatprotokoll i spetsen blir en del av driftsorganisationen implementerade i det dagliga arbetssättet. Uppsala kommun väljer att gå fram med ett pilotprojekt i taget, vilket gör processen mjukare och enklare att modifiera. Det är sedan viktigt att säkerställa att allting hålls ihop med den röda tråden från konkret arbetssätt/verktyg/projekt och hela vägen upp till målen och styrningen av kommunen som helhet.

Vår sammanfattande slutsats är att Uppsala kommun har goda förutsättningar inför arbetet med kommunens expansion men står inför ett antal stora utmaningar att hantera. Exempel på utmaningar är matchningen mellan utbudet och efterfrågan på de bostäder som finns och kommer att byggas, säkra kompetensförsörjningen inom kommunal service på landsbygden samt kostnadseffektiv och miljömässig utbyggnad av kommunens infrastruktur.





## Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- Formalisera processen och ta fram rutin för internremisser och dialog i syfte att säkerställa informationsinhämtning inom områden där flera kompetenser och ansvarsområden överlappar varandra, bland annat inom vattenfrågor.
- Skapa strukturerad kommunikation kring investeringsprojekt och vilken formalia som styr investeringar i kommunen. Projektprocessen bör vara välkänd och användas av alla som driver investeringsprojekt i kommunen. Vid behov kan även funktionaliteten i modellen för investeringsprojekt ses över.
- Säkerställ att Uppsalapaketet återrapporteras kontinuerligt till ansvariga beslutande organ i kommunen.
- På sikt arbeta för att säkerställa flexibilitet i Uppsalapaketet där utvärdering och viss modifiering utifrån eventuella skiftande förutsättningar blir möjlig. Analysera vilka delar av projektet som framåt tillhör en projektorganisation och vilka som bör införlivas i en driftsorganisation.
- Bibehåll och utveckla de bostadspolitiska målen och aktiviteterna kopplade till dessa för att hålla bostadsutvecklingen så relevant kopplad till verklighet och reella förutsättningar som möjligt.

Datum som ovan

KPMG AB

Åsa Rönnmark  
*Kommunal revisor*

Lovisa Jansson  
*Kommunal revisor*

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

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.



# Granskning av övergripande kontroller i redovisningen

Granskningsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-09-20

Antal sidor 17



Uppsala kommun  
Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen  
KPMG AB  
2019-09-20

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
3	Syfte och granskningsfrågor	3
4	Avgränsning	3
5	Revisionskriterier	4
6	Ansvariga nämnder	4
7	Metod	4
8	Projektorganisation	4
9	Kvalitetssäkring	4
10	Budgetstyrning	4
10.1	Planerings- och styrmodell	4
10.2	Anvisningar	5
10.3	Systemstöd	6
10.4	Periodiseringar	6
10.5	Vår bedömning	7
11	Redovisning	7
11.1	Planerings- och styrmodell	7
11.2	Anvisningar	7
11.3	Månadsrapporter	8
11.4	Delårsrapporter	8
11.5	Årsbokslut	8
11.5.1	Allmänt	8
11.5.2	Bokföringsanvisningar	8
11.5.3	Verksamhetsberättelser	9
11.6	Tidplaner	9
11.7	Löpande redovisning	9
11.7.1	Kontoplan	9
11.7.2	Konteringar	10
11.7.3	Intäkter	10

i



## Uppsala kommun

Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen

KPMG AB

2019-09-20

11.7.4	Externa kostnader	10
11.8	Specifika områden	10
11.8.1	Exploateringsredovisning	10
11.8.2	Anläggningsredovisning	12
11.8.3	Komponentmetoden	12
11.8.4	Koncernredovisning	12
11.8.5	Skatteintäkter och generella statsbidrag	13
11.8.6	Riktade statsbidrag	13
11.8.7	Pensionskostnader	13
11.8.8	Lönekostnader	13
11.8.9	Manuella bokföringsorder	13
12	Ekonomienheten	14
12.1	Organisation	14
12.2	Vår bedömning	15
13	Lag och god sed	15
13.1	Ny lag om kommunal bokföring och redovisning	15
13.2	Vår bedömning	16
14	Slutsatser och rekommendationer	16

## 1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har vi genomfört en granskning av kommunens processer för kvalitetssäkring av redovisningen.

Efter genomförd granskning är det vår övergripande bedömning att ekonomi- och redovisningsfunktionerna är organiserade på ett sätt som ger goda förutsättningar för en hög kvalitet i redovisningen. Vi bedömer även att de instruktioner rörande löpande bokföring, månadsbokslut, delårsrapporter och årsredovisning som upprättas och tillgängliggörs i stort ger goda förutsättningar för en rättvisande redovisning.

En viktig del av granskningen har utgjorts av samtal och diskussioner med ledande ekonomer vid kommunledningskontoret. Vi bedömer att vi i huvudsak är överens om att åtgärder och förberedelser behövs inom några områden som är mer riskfyllda än andra, både i sannolikhet för fel och konsekvenser av fel.

Inom följande områden gör vi bedömningen att åtgärder krävs:

- Exploateringsverksamheten:
  - o En detaljerad tidplan bör fastställas för upphandling och implementering av ändamålsenligt systemstöd. Arbete pågår.
  - o Det måste säkerställas att redovisningen är avstämd och korrekt även fram till det att systemstödet är på plats. Nya rapportmallar har tagits fram och första skarpa test blir i delårsbokslutet per 31 augusti 2019.
  - o Systemstöd behöver även tas fram för snabba och tillförlitliga kalkyleringar av markförsäljningar och investeringar i infrastruktur m m. Vissa mallar har framtagits.
  - o Bevakning och planering för hantering av föreslagna ändringar av regler rörande periodiseringar.
- Koncernredovisningen:
  - o En anpassning av avskrivningar på byggnader i koncernen bör ske så att samma bedömningar om livslängd m m som tillämpas i bolagen även tillämpas i koncernen, vilket innebär att komponentmetoden ska tillämpas även i koncernen, i enlighet med de krav som gäller även för kommunen.
  - o Hantering av de felaktiga avskrivningar som skett i koncernen under några år och som ligger kvar i bokförda värden och eget kapital.
  - o Införande av anläggningsregister för koncernens byggnader.
  - o Samtliga åtgärder bör vara genomförda för genomslag i årsbokslutet för 2019. Ett arbete har inletts av kommunen och pågår för att utreda och analysera koncernmässiga värden med tillämpning av komponentmetoden.

## Uppsala kommun

Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen

KPMG AB

2019-09-20

- Manuella bokföringsorder:
  - o Manuella bokföringsorder har större risk för fel än andra transaktioner och avser ofta stora belopp. Trots det attesteras inte dessa bokföringstransaktioner med systematik. Vi rekommenderar att transaktioner över visst belopp attesteras digitalt.
  - o Vi rekommenderar även efterkontroll av ett urval av manuella bokföringsorder.
  - o Vi rekommenderar att efterkontroller sker även som del av de årliga planerna för uppföljning av intern kontroll.
- Organisation och ansvar:
  - o Vi rekommenderar att ett tydligt avstämningsansvar för balansräkningens konton och även verksamheternas resultaträkningar definieras och uttalas. Det är vår bedömning att en otydlighet i uppdrag och ansvar kan ha haft betydelse för att exploateringsredovisningen under många år varit felaktig.
- Ny lag om kommunal redovisning och bokföring:
  - o Förberedelser för utformning och uppdatering av årsredovisningen för 2019 måste ske i god tid och bör vara genomförda innan årsskiftet 2019/2020.

Vi har i vår granskningsrapport över årsredovisningen 2018 lyft fram att relativt nyligen anskaffade byggnader i Ulleråker bör redovisas enligt komponentmetoden, vilket tidigare inte skett. Kommunen har infört metoden för byggnaderna ifråga under 2019 och vår synpunkt är därmed beaktad.

## 2 Bakgrund

Uppsala kommun bedriver sina verksamheter genom kommunstyrelsen och ytterligare 14 nämnder. Verksamhetens nettokostnader uppgick under 2018 till ca 11,3 miljarder kr.

Kommunen växer starkt i invånarantal. Folkmängden uppgår idag till ca 220.000 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.

I det kommunala ansvaret ligger åtaganden enligt lag men även politiska satsningar och prioriteringar. En korrekt redovisning är en förutsättning för att verksamheterna ska kunna bedrivas effektivt och ändamålsenligt och i enlighet med fullmäktiges beslut.

Revisorerna har tidigare år riktat en kritik i sina revisionsberättelser rörande brister i den interna kontrollen. Förbättringar har noterats men revisorerna bedömer att det fortfa-

## Uppsala kommun

Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen

KPMG AB

2019-09-20

rande föreligger stora skillnader i nivån på den interna kontrollen mellan de olika nämnderna. Riskanalyser och planer för uppföljning av intern kontroll har olika utseenden och omfattning.

Exploateringsredovisningen har i många år haft stora brister med fel avseende miljardbelopp i balansräkningen. Ett arbete har de senaste åren pågått inom kommunen med att rätta fel från tidigare år och att bygga rutiner för korrekt redovisning.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2018 bedömt att den långsiktiga finansiella planeringen i kommunen inte är tillräckligt utvecklad. Revisorerna har även bedömt att risk finns att kvalitetssäkringen av redovisningen och den finansiella rapporteringen har sådana brister att underlagen både för korrekt aktuell redovisning och framtida prognoser kan ha otillräcklig kvalitet och har därför beslutat att en granskning ska ske av kvalitetssäkringen.

Uppdraget har ursprungligen ingått i revisionsplanen för år 2018 men flyttats till år 2019.

### 3 Syfte och granskningsfrågor

Syftet med granskningen har varit att kartlägga och bedöma kommunens övergripande kontroller för kvalitetssäkring av redovisningen.

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

- Är ansvarsfördelningen mellan olika ledningsnivåer och redovisningsansvarig personal på olika nivåer ändamålsenlig?
- Hur säkerställs att fastställda principer, rutiner och lämnade instruktioner efterlevs?
- Bryts budgeten ner till ändamålsenliga nivåer i ekonomisystemet?
- Periodiseras budget och utfall i ekonomisystemet på ett ändamålsenligt sätt?
- Är instruktioner inför månadsbokslut, delårsrapport och årsredovisning ändamålsenliga?
- Sker uppföljning på ändamålsenliga nivåer i organisationen?
- Hur säkerställs att informationen i månadsrapporter, delårsrapport och årsredovisning är ändamålsenlig och korrekt?
- Vilka kontroller/analyser gör den centrala ekonomifunktionen av styrelser, nämnder och förvaltningars verksamhetsberättelser och ekonomiska utfall?
- Blir det ekonomiska utfallet analyserat och behandlat av respektive nämnd och styrelse på ett ändamålsenligt sätt och med lämpliga intervaller?
- Övriga frågeställningar som är relevanta för att uppnå granskningens syfte.

### 4 Avgränsning

Granskningen har avsett förhållandena vid granskningstidpunkten 2018.

## 5 Revisionskriterier

Granskningen har utgått ifrån:

- Kommunallagen 6 kap 6§
- Rekommendationer och vägledningar m m från Rådet för Kommunal Redovisning, RKR
- Lag om Kommunal Bokföring och Redovisning, LKBR
- Av fullmäktige fattade beslut som berör området.

## 6 Ansvariga nämnder

Granskningen har primärt berört kommunstyrelsen som övergripande ansvarig för kommunens ekonomi och med uppsiktsplikt över samtliga nämnder. Nämndernas redovisningsansvariga och kontrollrar är anställda vid kommunledningskontoret, som sorterar under kommunstyrelsen.

## 7 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med ekonomidirektör, finanschef, redovisningschef, kontrollrar och redovisningsekonomer m fl
- Analys av centrala instruktioner och andra styrdokument
- Avslutande sammanställning, analys och rapport

## 8 Projektorganisation

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

## 9 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett i enlighet med KPMG:s gällande rutiner.

## 10 Budgetstyrning

### 10.1 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 2019 antogs av kommunfullmäktige 10-11 december 2018.



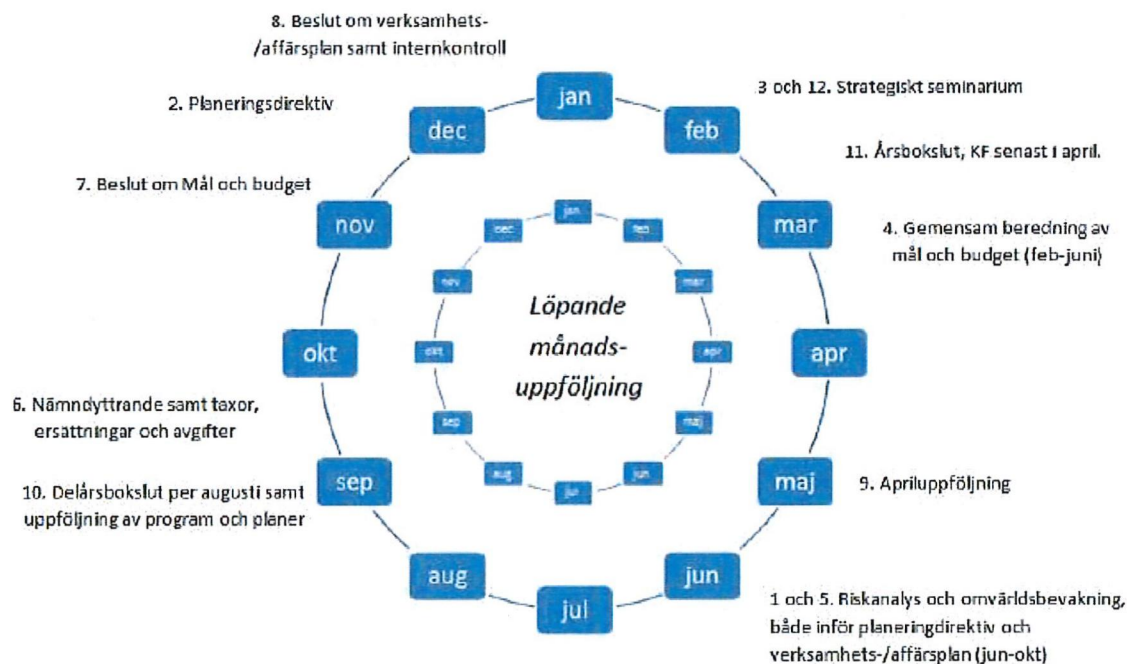
## Uppsala kommun

Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen

KPMG AB

2019-09-20

Nedan är kommunens årscykel för budget- och uppföljningsprocessen illustrerad.



## 10.2 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 verksamhetens 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.

## Uppsala kommun

Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen

KPMG AB

2019-09-20

- 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.
- Eventuella bilagor.

### 10.3 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 även tekniska budgetanvisningar som stöd för en korrekt periodiserad budget i ekonomisystemet.

### 10.4 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 må-

nad 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.

## 10.5 Vår bedömning

Det viktigaste syftet med budgeten är att styra verksamhet och ekonomi. En väl nedbruten och periodiserad budget är även ett utmärkt verktyg för att kontrollera att redovisningen är korrekt i månads-, delårs- och årsbokslut. Avvikelser mellan utfall och budget kan vara indikationer på att redovisningen är felaktig, till exempel att intäkter eller kostnader är ofullständigt redovisade eller felaktigt periodiserade.

Utifrån perspektivet kvalitetssäkring av redovisningen är det mycket bra att budgeten fastställs och bryts ner på kontonivå i december/januari då det innebär möjlighet att jämföra utfall med budget samtliga av årets månader vilket innebär en ökad kontroll.

Den från och med 2019 tillämpade periodiseringen av kommunbidraget borde leda till bättre månatlig överensstämmelse mellan budget och utfall vilket då ökar kvaliteten i de månatliga resultatanalyserna inklusive bedömningar av möjliga bokförings- och redovisningsfel.

Det är vår bedömning att den kamerala budgetprocessen är ändamålsenligt utformad utifrån perspektivet kvalitetssäkring av redovisningen.

## 11 Redovisning

### 11.1 Planerings- och styrmodell

Kommunen utger tre publikationer under året med sammanställd finansiell information, måluppföljningar m m. Detta sker tertialvis per 31 mars och 31 augusti samt vid helårsbokslut 31 december. Utöver det upprättas även ekonomiska månadsrapporter från februari till december.

Det är kommunstyrelsen som ansvarar för uppföljning, analys och utvärdering av den samlade verksamheten. Parallellt med kommunstyrelsens uppföljning ansvarar nämnder för att löpande följa upp och analysera utveckling inom sina respektive verksamhetsområden.

### 11.2 Anvisningar

Rutinen för nämnders och bolags uppföljning återfinns i det normerande dokumentet "Rutin för nämnders och bolags uppföljning 2018" och är reviderat senast den 12 de-



Uppsala kommun  
Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen  
KPMG AB  
2019-09-20

cember 2018. Detta dokument tydliggör hur rapportering av kommunfullmäktiges ekonomistyrning går till, hur bokslut upprättas och hur rapporteringen av kommunstyrelsens löpande uppföljning inom ramen för uppsiktsplikten går till.

I detta dokument återfinns även anvisningar kring periodisering, ankomstregistrerade fakturor, fordringsförluster, kommun-interna transaktioner, koncerninterna fordringar och skulder, investeringar, exploatering och anläggningar samt rutiner och information kring avstämning av balansräkningen.

### 11.3 Månadsrapporter

Utöver delårsuppföljning och årsbokslut gör kommunstyrelsen månadsuppföljning av nämnderna som en del av uppsiktsplikten. I månadsrapporter ska nämndens resultat och årsprognos samt analyser av eventuella avvikelser och tillhörande åtgärdsplaner för att hamna i balans framgent ingå. Månadsrapporterna syftar också till att ge kommunstyrelsen fortlöpande kunskap om budgetdisciplinen hos nämnderna, hur antalet medarbetare och sjukfrånvaro utvecklas m m. Rapporterna lämnas för perioden februari-december.

### 11.4 Delårsrapporter

Uppsala kommun tar fram två delårsrapporter under året, uppföljning per mars/april och uppföljning per augusti. Delårsrapporterna omfattar en uppföljning av nämndernas och bolagens uppfyllelse av mål och uppdrag samt en uppföljning av det ekonomiska utfallet för perioden. I delårsrapporten per mars/april görs en uppföljning av mål och uppdrag för perioden januari-april och en uppföljning av det ekonomiska utfallet för perioden januari-mars. Delårsrapporten per augusti omfattar utöver nämndernas måluppfyllelse och ekonomi även en uppföljning av bolagens mål, uppdrag och ekonomi samt en sammanställd analys för Uppsala kommunkoncern. Vid delårsuppföljningen görs en helårsprognos. Prognosen ska ge kommunledningen en bild av det förväntade ekonomiska utfallet för året. Kommunledningen får därmed en möjlighet att agera i de fall utvecklingen förväntas avvika från beslutade ramar eller mål.

Vid såväl delårsrapporten i mars/april samt per augusti ska samtliga kostnader och intäkter vara i allt väsentligt periodiserade.

### 11.5 Årsbokslut

#### 11.5.1 Allmänt

#### 11.5.2 Bokföringsanvisningar

Av bokföringsanvisningarna framgår bland annat:

- Samtliga intäkter och kostnader ska periodiseras till rätt period.
- Konton för ankomstregistrerade fakturor ska granskas och väsentliga poster flyttas till relevant kostnadskonto och rätt verksamhet.

## Uppsala kommun

Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen

KPMG AB

2019-09-20

- Fordringar ska värderas efter försiktighetsprincipen. Rutinen är att en fordran äldre än 6 månader ska bokföras som en osäker fordran om inte annat kan styrkas. Ombokning för externa kundfakturer äldre än 6 månader där påminnelse skickats bokas som osäkra genom en systemkörning.
- Förvaltningsinterna poster ska stämmas av och inga differenser får kvarstå.
- Fordringar/skulder gentemot dotterbolag ska stämmas av och redovisas som koncerninterna poster.
- Alla förvaltningar ska i god tid se över sitt anläggningsregister. Färdigställda investerings- och exploateringsprojekt ska avslutas. Finns speciell instruktion för detta.
- Inventering av nämndens tillgångar och skulder ska göras årligen
- Balansavstämning på samtliga konton. Respektive nämnd tillhandahåller underlag för sina poster på respektive balanskonto men Redovisningsenheten har ansvar för balansräkningen och dess dokumentation.

### 11.5.3 Verksamhetsberättelser

En viktig analytisk kontroll av redovisningens riktighet sker i de verksamhetsberättelse som upprättas av respektive nämnd, i de analyser som sker av utfall mot budget och prognos och de förklaringar som lämnas. Vi utgår ifrån att analyserna inkluderar ifrågasättande av möjliga fel i redovisningen.

### 11.6 Tidplaner

Inför såväl delårs- som årsbokslut skickas tidplaner ut med instruktioner kring uppstart och deadlines. Det finns även särskild tidplan för månadsrapportering.

Instruktionerna med tidplaner har mycket stor betydelse för kvaliteten på månads-, delårs- och årsbokslut. Datum för stängning av reskontror etc ger information om från vilken tidpunkt fakturer m m måste hanteras som periodiseringspost. Instruktionerna ger även goda förutsättningar för enhetlighet mellan förvaltningar och verksamheter i principer och teknik för periodiseringar m m.

### 11.7 Löpande redovisning

#### 11.7.1 Kontoplan

Gemensam kontoplan används. Den senaste fastställda kontoplanen finns på Insidan. Här återfinns även aktuella verksamhetskoder, nämndkoder och motparter.



Uppsala kommun  
Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen  
KPMG AB  
2019-09-20

## 11.7.2 Konteringar

Konteringsinstruktioner finns på intranätet Insidan.

## 11.7.3 Intäkter

Det är förvaltningarna som ansvarar för att löpande intäkter blir korrekt bokförda. Förvaltningarna ansvarar för att debitering och fakturering sker löpande och redovisas i rätt period och att intäkterna är fullständiga.

Det är rimligt att detta ansvar ligger på förvaltningarna, som har både övergripande kunskap och detaljkunskap om bedrivna verksamheter, administrativa rutiner och flöden.

## 11.7.4 Externa kostnader

Det är förvaltningarna som ansvarar även för att löpande utgifter blir korrekt bokförda, att de är fullständiga och redovisas i rätt period.

Det finns i ekonomisystemet/fakturaregistreringen en periodiseringsfunktion vilken innebär att en faktura som innehåller kostnader som ska periodiseras läggs in med den periodiseringen direkt när fakturan konteras. Attestrutin finns för att säkerställa att externa kostnader blir rätt hanterade, när beloppet överstiger 200 tkr finns även ett extra kontrollsteg som innebär att en ekonom på Redovisningsenheten alltid kontrollerar bokningen.

## 11.8 Specifika områden

### 11.8.1 Exploateringsredovisning

#### *Bakgrund*

Exploateringsverksamheten i kommunen omfattar mycket stora värden och belopp. Redovisningen i bokföring, delårsbokslut och årsbokslut har i många år varit felaktig med väsentliga belopp. De senaste tre åren har utredningar, analyser och rättelser skett. Kommunledningen har bedömt att redovisningen per 31 mars 2019 är i allt väsentligt korrekt.

Revisorerna har i flera år riktat kritik mot att felaktigheterna inte rättats och riktade i sin revisionsberättelse för 2018 anmärkning mot den tidigare kommunstyrelsen för bristande styrning, ledning och uppföljning av exploateringsredovisningen. En av revisorerna yrkade att fullmäktige skulle avstyrka ansvarsfrihet.

#### *Åtgärder 2019*

Kommunstyrelsen har vid sitt sammanträde 2019-06-13 beslutat om en handlingsplan för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten. En första återrapportering ska ske i anslutning till delårsbokslutet per den 31 augusti 2019. Fullständig metodik för uppföljning väntas kunna presenteras i anslutning till delårsbokslutet per mars/april 2020.

Uppföljning av ekonomi och redovisning ska ske genom:

- Budget för enskilda projekt och verksamheten som helhet

**Uppsala kommun**

Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen

KPMG AB

2019-09-20

- Rapportering av större avvikelser med avseende på tid, kvalitet och ekonomi
- Förslag till åtgärder för att hantera avvikelser från budget samt redovisning av genomförda åtgärder
- Redovisning av behov av revideringar i beslutade budgetar

**Ansvar och organisation:**

- Uppföljning varje månad av en tredjedel av projekten för att säkerställa ändamålsenlig bemanning och organisation, dvs varje projekt fyra gånger per år
- Redovisning vilande eller pausade projekt
- Redovisning ekonomiska avvikelser och åtgärder
- Uppdrag till SBF att senast vid årsskiftet 2019/2020 redovisa hur verksamheten bedrivs och kompetensförstärkningar

**Kvalitetssäkring:**

- När systemstöd upphandlats och implementerats ska redovisning ske av hur kvalitetssäkring ska ske i systemet
- Redovisning av att kvalitetssäkring skett enligt checklista och upptäckta avvikelser

**Systemstöd:**

- Månadsvis rapportering kring uppdraget att upphandla och implementera systemstöd till dess att implementering skett

*Vår bedömning*

- Vi bedömer att föreslagna åtgärder är ändamålsenliga
- Det är klokt att en första avstämning sker per 2019-08-31
- Det är möjligen oroande att en färdig metodik förväntas finnas mars-april 2020. Vilken betydelse får det för årsbokslutet för 2019?
- En tidplan borde fastställas för upphandling och implementering av systemstöd
- Den avstämning av berörda konton i balansräkningen som i allt väsentligt bedömdes korrekt per 2019-03-31 riskerar att tappa kvalitet om den inte får en löpande och ändamålsenlig fortsättning
- Ändamålsenligt systemstöd saknas även för kalkylering av markförsäljningar och investeringar i infrastruktur m m
- Rådet för Kommunal Redovisning, RKR, har under 2019 gett uttryck för en ny syn på periodiseringar av intäkter i exploateringsverksamheten. RKR har dock på styrelsemöte i juni 2019 beslutat att tidigare tillämpad redovisning tills vidare är tillåten även fortsättningsvis. Frågan måste följas. Om RKR:s ändrade princip i en framtid ska tillämpas kommer konsekvenserna att bli mycket stora för Uppsala kommun och andra tillväxtkommuner, framför allt i storstadsområden.



Uppsala kommun  
Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen  
KPMG AB  
2019-09-20

## 11.8.2 Anläggningsredovisning

Särskild instruktion finns för anläggningsredovisningen. Hanteringen av anläggningsredovisning har centraliserats till den centrala redovisningsenheten som hanterar alla bokningar i anläggningsredovisningen och berörda konton.

En särskild kontroll sker av samtliga leverantörsfakturer med belopp över 200 tkr, bland annat för att bedöma om utgiften ska aktiveras som anläggningstillgång.

## 11.8.3 Komponentmetoden

Revisorerna har uttryckt att byggnader med större värden i Ulleråker borde skrivas av enligt komponentmetoden då fastigheterna anskaffades relativt nyligen och att en övergång till komponentmetoden inte borde medföra några praktiska svårigheter.

Kommunen har under 2019 infört komponentmetoden på berörda byggnader.

## 11.8.4 Koncernredovisning

### *Bakgrund*

Revisorerna har i tidigare års granskningar konstaterat att den vinst på närmare en miljard kr som uppstod i kommunen när ett antal verksamhetsfastigheter bolagiserades 2013 elimineras korrekt i koncernredovisningen. Däremot sker en felaktig eliminering av den komponentavskrivning som sker i bolagen. Bolagen tillämpar komponentmetoden i sina bokslut vilket är tvingande enligt K3-reglerna. I koncernredovisningen elimineras denna metod till de avskrivningsplaner kommunen använde för fastigheterna innan de såldes till bolagen. Denna eliminering är enligt revisorernas uppfattning felaktig då även kommunen ska tillämpa komponentmetoden enligt RKR:s rekommendation R4 Materiella anläggningstillgångar.

Elimineringen har flera effekter;

- Byggnaderna ifråga har olika livslängd i de bolag som äger dem i förhållande till den livslängd de anses ha i koncernredovisningen.
- För koncernen borde kommunen ha ett separat anläggningsregister för fastigheterna om de ska ha individuellt avvikande värden jämfört med i bolagen. Sådant anläggningsregister finns inte.
- I avsaknad av anläggningsregister kan byggnader i koncernredovisningen komma att fortsätta skrivas av trots att de redan är nedskrivna till noll.
- Komponentmetoden påverkar inte bara avskrivningar utan även klassificering av reparationer och investeringar. En eliminering enbart av skillnader i avskrivningar leder till en blandmetod som inte är tillåten.
- Det rör sig om belopp som i längden får väsentlig betydelse för kommunkoncernens balansräkning.
- Om fastigheter säljs från bolagen till externa köpare finns inte ett separat bokfört värde för respektive fastighet att boka bort som avgående bokfört värde i koncernen när koncernens rearesultat ska beräknas.





## Uppsala kommun

Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen

KPMG AB

2019-09-20

### Åtgärder 2019

Ett arbete har inletts av kommunen och pågår för att utreda och analysera koncernmässiga värden med tillämpning av komponentmetoden.

#### Vår bedömning

Arbetet med anpassning av avskrivningsprinciper behöver vara avslutat under kalenderåret 2019. Arbetet måste även omfatta hantering av de koncernmässiga korrigeringar som skett de senaste åren enligt andra principer än de som nu införs och som kvarstår i koncernmässiga värden och koncernens eget kapital.

### 11.8.5 Skatteintäkter och generella statsbidrag

Skatteintäkter och generella statsbidrag hanteras av ekonom på den centrala ekonomienheten. Som källa används Skatteverket och SKL. Senaste prognos från SKL används för beräkning av ej definitiva skatteintäktsår.

Vår bedömning är att kompetensen är mycket god inom detta område.

### 11.8.6 Riktade statsbidrag

Agataprojektet slutfördes under 2018. I detta projekt skedde en omfattande kartläggning av riktade statliga bidrag och förvaltningarnas processer för hantering och redovisning av bidragen. I dessa processer byggdes även in kontroller i olika led.

Vår bedömning är att kommunen i det korta perspektivet har tillfredsställande kontroll över beloppsmässigt väsentliga riktade statliga stöd och deras redovisning.

### 11.8.7 Pensionskostnader

Pensionskostnader hanteras av ekonom på den centrala ekonomienheten. Prognoser och annat underlag från KPA används för beräkningar och uppbokningar. Under innevarande år periodiseras kostnaden med tolfte delar av prognostiserad skuldökning för året.

Vår bedömning är att kommunen har god kontroll över pensionsrelaterade poster.

### 11.8.8 Lönekostnader

Löner kostnadsförs månadsvis utifrån arbetad tid, vilket innebär att även intjänad semester bokförs som kostnad varje månad. I delårsbokslut och årsbokslut bokförs personalskulder, bland annat semesterskuld och komplöneskuld, utifrån saldon i lönesystemet.

Det innebär att lönekostnaderna i allt väsentligt är korrekt periodiserade i redovisningen i varje månadsbokslut under året och även i delårsbokslut och årsbokslut.

### 11.8.9 Manuella bokföringsorder

Utöver fakturor till kund och fakturor från leverantörer förekommer även ett stort antal manuella bokföringsorder, som inte följer de digitala attestflödena.



## Uppsala kommun

Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen

KPMG AB

2019-09-20

Det finns ett uppdaterat register kring vilka personer som får registrera manuella bokföringsorder.

Samtliga verifikat till manuella bokföringsorder samlas hos den centrala redovisningsenheten för att säkerställa kvalitet och spårbarhet från elektronisk huvudbok till verifikat.

Möjlighet finns till bokföringsorder på digitalt attestflöde. Bokföringsorder skickas då till attest innan definitivbokföring. Möjligheten tillämpas dock inte på alla bokföringsorder, med motivet att rutinen är för tidskrävande i förhållande till risk.

Vi bedömer att både risken för fel och för att fel inte upptäcks är högre för manuella bokföringsorder än många andra transaktionsunderlag. Vi anser att efterkontroller bör ske i någon form och omfattning av manuella bokföringsorder. Man kan även tänka sig att efterkontroller ingår som del av de årliga planerna för uppföljning av intern kontroll.

## 12 Ekonomienheten

### 12.1 Organisation

Gemensamma funktioner är enheterna Redovisning, Finans och Budget. Enheten Redovisning leds av en redovisningschef, Finans av en finanschef medan enheten Budget är placerad under ekonomidirektören.

Under ledning av en redovisningschef och en reskontrachef finns två enheter, Redovisning respektive Redovisning/reskontra. Tillsammans bildare de redovisningsfunktionen. Funktionen ansvarar för bokföring, kontoavstämningar, betalningar, tolkning och normering inom området skatt och redovisning m m. Totalt består funktionen av ett 30 tal medarbetare.

I det löpande arbetet stötts nämnder och förvaltningar av sex ekonomgrupper, var och en ledd av en ekonomichef. Ekonomgrupperna ansvarar för lokala processer inklusive budgetarbete och uppföljningar. Ekonomichefen ansvarar även för vissa redovisningsfrågor och är den ekonom som är närmast de processer som genererar affärshändelserna. Ekonomichefen får därmed ett delat ansvar med kommunens redovisningschef för vissa delar av förvaltningens/nämndens redovisning.

Ett exempel på delat ansvar är exploateringsverksamheten där ansvaret för redovisningen är delat mellan förvaltningens ekonomichef och kommunens redovisningschef. Redovisningschefen har det normerande ansvaret, t ex definition av omsättnings- och anläggningstillgång, vilka delar som kan aktiveras, hur intäkter och kostnader ska periodiseras etc. Ekonomichefen har processansvaret och är ansvarig för att rutiner finns för att säkerställa efterlevnad enligt den uttalade/gällande normen.

Redovisningschef, finanschef, budgetstöd och samtliga ekonomichefer är underställda ekonomidirektören. Motsvarande gäller för IT, HR, Upphandling och Information/kommunikation.

## 12.2 Vår bedömning

Ansvar för redovisning, budgetering och uppföljning ligger i en organisatorisk struktur som innebär att verksamheterna får ett löpande stöd av ekonomer kopplade till respektive förvaltningar och verksamheter. Dessa ekonomer är i linjeorganisationen placerade i kommunledningskontoret men är väl insatta i de verksamheter de stöttar. Positiva effekter av det är att rutiner, processer och kontroller kan ges ändamålsenlig utformning för respektive verksamhet samtidigt som enhetlighet och gemensam standard i redovisning, budgetering och uppföljning uppnås genom att dessa funktioner är placerade under kommunledningen.

Det är vår bedömning att redovisningens standard de senaste åren höjts och blivit mer enhetlig, bland annat som effekt av de centraliserade funktionerna.

Dock gör vi bedömningen att matrisorganisationen kan ge negativa effekter på ansvars-tagandet. Vi har inte uppfattat att någon funktion, enhet eller enskild medarbetare ansett sig som ansvarig för de fel som funnits i exploateringsredovisningen i många år.

Vi ser det som nödvändigt att ett tydligt uppföljnings- och avstämningsansvar definieras och uttalas för samtliga konton i balansräkningen och även för resultaträkningarna på verksamhetsnivå. Ett sådant ansvar måste för vissa verksamheter, t ex exploateringsverksamheten, bygga på ett nära samarbete mellan verksamhet och centrala funktioner.

Vid våra intervjuer har framkommit att ansvarsfördelningen idag uppfattas som tydlig inom exploateringsredovisningen. Det omfattande utrednings- och rättelsearbetet de senaste åren har även lett till utveckling av former för samarbete och samordning.

## 13 Lag och god sed

### 13.1 Ny lag om kommunal bokföring och redovisning

Den nya lagen om kommunal bokföring och redovisning gäller från och med 2019. Tidigare gällde lag om kommunal redovisning, från 1997.

Den nya lagen innehåller ett antal förändringar jämfört med den tidigare, bland annat:

- Lagen har en ny struktur som liknar den årsredovisningslag som gäller för bolag och stiftelser m fl.
- Årsredovisningen ges en annan struktur.
- Delårsrapportens innehåll påverkas.
- Ett krav på rättvisande bild har tagits in i lagen.
- Grundläggande redovisningsprinciper har definierats i lagen.
- Finansiella instrument ska marknadsvärderas.
- RKR har uppdaterat 17 rekommendationer, bland annat rörande
  - o Pensioner
  - o Intäkter

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

För många kommuner inklusive Uppsala kommun innebär den nya lagen stora förändringar i årsredovisningen. Även jämförelsetal för tidigare år behöver räknas om.

## 13.2 Vår bedömning

För Uppsala kommun gäller att den årsredovisning som upprättades för 2018 inte följer den gamla lagens struktur och krav på innehåll. Uppsala kommun har därför behov av både att arbeta igenom årsredovisningen utifrån lagar och regler som redan tidigare gällt och anpassa till den nya lagen.

Vi bedömer att en ny mall måste arbetas fram och kvalitetssäkras i god tid innan årsredovisningen för 2019 ska upprättas.

## 14 Slutsatser och rekommendationer

Det är vår övergripande bedömning att ekonomi- och redovisningsfunktionerna är organiserade på ett sätt som ger goda förutsättningar för en hög kvalitet i redovisningen. Vi bedömer även att de instruktioner rörande löpande bokföring, månadsbokslut, delårsrapporter och årsredovisning som upprättas och tillgängliggörs i stort ger goda förutsättningar för en rättvisande redovisning.

Inom följande områden gör vi bedömningen att åtgärder krävs:

- Exploateringsverksamheten:
  - En detaljerad tidplan bör fastställas för upphandling och implementering av ändamålsenligt systemstöd. Arbetet pågår.
  - Det måste säkerställas att redovisningen är avstämd och korrekt även fram till det att systemstödet är på plats. Nya rapportmallar har tagits fram och första skarpa test blir i delårsbokslutet per 31 augusti 2019.
  - Systemstöd behöver även tas fram för snabba och tillförlitliga kalkyleringar av markförsäljningar och investeringar i infrastruktur m m.
  - Bevakning och planering för hantering av föreslagna ändringar av regler rörande periodiseringar.
- Koncernredovisningen:
  - En anpassning av avskrivningar på byggnader i koncernen bör ske så att samma bedömningar om livslängd m m som tillämpas i bolagen även tillämpas i koncernen, vilket innebär att komponentmetoden ska tillämpas även i koncernen, i enlighet med de krav som gäller även för kommunen.



**Uppsala kommun**

Rapport granskning övergripande kontroller i redovisningen

KPMG AB

2019-09-20

- Hantering av de felaktiga avskrivningar som skett i koncernen under några år och som ligger kvar i bokförda värden och eget kapital.
- Införande av anläggningsregister för koncernens byggnader.
- Samtliga åtgärder bör vara genomförda för genomslag i årsbokslutet för 2019. Ett arbete har inletts av kommunen och pågår för att utreda och analysera koncernmässiga värden med tillämpning av komponentmetoden.
- **Manuella bokföringsorder:**
  - Manuella bokföringsorder har större risk för fel än andra transaktioner och avser ofta stora belopp. Trots det attesteras inte dessa bokföringstransaktioner med systematik. Vi rekommenderar att transaktioner över visst belopp attesteras digitalt.
  - Vi rekommenderar även efterkontroll av ett urval av manuella bokföringsorder.
  - Vi rekommenderar att efterkontroller sker även som del av de årliga planerna för uppföljning av intern kontroll.
- **Organisation och ansvar:**
  - Vi rekommenderar att ett tydligt avstämningsansvar för balansräkningens konton och även verksamheternas resultaträkningar definieras och uttalas. Det är vår bedömning att en otydlighet i uppdrag och ansvar kan ha haft betydelse för att exploateringsredovisningen under många år varit felaktig.
- **Ny lag om kommunal redovisning och bokföring:**
  - Förberedelser för utformning och uppdatering av årsredovisningen för 2019 måste ske i god tid och bör vara genomförda innan årsskiftet 2019/2020.

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.*



# Uppföljning av revisionsrapporter

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-06-14

Antal sidor 27



## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.1	Avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Ansvarig nämnd/utskott	3
2.4	Projektorganisation/granskningsansvarig	3
2.5	Metod	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Granskning av kommunens tillsyn över fristående skolor	4
3.2	Granskning av grundskolans ledningsfunktion	6
3.3	Granskning av uppföljningsrutiner vid myndighetsbeslut inom LSS	9
3.4	Granskning av biståndshandläggning inom äldreomsorgen	12
3.5	Granskning av arbete mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan	16
3.6	Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare - omsorgsnämnden	19
3.7	Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare – äldrenämnden	21
3.8	Granskning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda	25



Uppsala kommun  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

## 1 Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Uppsalas kommuns revisorer genomfört en uppföljning av ett antal granskningar. De granskningar som ingått i uppföljningen är:

- *Granskning av kommunens tillsyn över fristående skolor (2016),*
- *Granskning av grundskolans ledningsfunktion (2016),*
- *Granskning av uppföljningsrutiner vid myndighetsbeslut inom LSS (2016),*
- *Granskning av biståndshandläggning inom äldreomsorgen (2016),*
- *Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan (2017),*
- *Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare – omsorgsnämnden (2017),*
- *Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare – äldrenämnden (2017),*
- *Granskning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda (2018).*

Utifrån genomförd uppföljning är vår sammanfattande bedömning att kommunen övergripande har arbetat aktivt med de rekommendationer som lämnades i samband med tidigare granskningar. Det förefaller dock finnas mer att göra för att säkerställa att ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån varje rekommendation.





Uppsala kommun  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

## 2 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med uppföljningen har varit att studera och bedöma de åtgärder som vidtagits med anledning av revisionens rekommendationer i granskningsrapporterna.

### 2.1 Avgränsning

Uppföljningens avgränsning framgår av de brister och rekommendationer som framkom i granskningarna. Uppföljningen har avsett utvalda verksamhetsrevisionsrapporter, d.v.s. inte rapporter angående ekonomisk redovisning som bokslut och delårsbokslut.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om berörd nämnd verkställt de förbättringsåtgärder som styrelsen/nämnden beslutat om i enlighet med de ursprungliga granskningarnas rekommendationer.

### 2.3 Ansvarig nämnd/utskott

Ansvarig nämnd/utskott framgår av respektive uppföljning.

### 2.4 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av Sofie Wiessner, granskare, under ledning av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor.

### 2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och avstämningar med berörda tjänstemän.

Rapporten har varit föremål för faktagranskning.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Granskning av kommunens tillsyn över fristående skolor

Syftet med granskningen var att bedöma hur kommunen utövade sitt tillsynsansvar. Av granskningen framgick att tillsyn skedde enligt en icke fastställd tillsynsmodell och utvecklad praxis. Dock uppgav tjänstemännen att resurserna var så begränsade att tillsyn inte kunde ske fullt ut enligt tillsynsmodellen.

Vidare framkom att beslut om sanktioner fattades vid brister i enlighet med skollagen. Dessa beslut kommunicerades med berörd huvudman som ombeds att inkomma med svar på hur bristerna har åtgärdats. Granskningen visade dock att tillsynsbesluten inte presenterades på ett sätt som gjorde beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare eller intresserad allmänhet.

Granskningen avsåg utbildningsnämnden.

#### 3.1.1 Rekommendationer och åtgärder

Nedan återges revisionens rekommendationer som riktades till utbildningsnämnden i samband med granskningen samt vilka åtgärder nämnden vidtagit med anledning av dessa.

##### Rekommendation

Tillse att riktlinjer för tillsyn av fristående skolor fastställs.

##### Åtgärd

Riktlinjer för tillsyn av enskild verksamhet; förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg finns och beslutades av nämnden den 23 november 2017 (UBN-2017-4922).

Riktlinjerna beskriver Uppsala kommuns tillsynsansvar, delegationsordning samt de huvudsakliga dragen i tillsynen. Detta innefattar ett tydliggörande av bl.a. innehållet i regelbunden tillsyn, förstagångstillsyn och tillsyn på förekommen anledning.

##### Rekommendation

Säkerställa att resurser avsätts så att tillsyn kan genomföras i enlighet med fastställd uppdaterad tillsynsplan.

##### Åtgärd

Sedan 2017 har ytterligare resurser stegvis tillförts tillsynen. I dagsläget arbetar tre personer med att utföra tillsyn i varierande omfattning. Enligt de intervjuade så finns tillräckligt med resurser för att genomföra tillsynen i enlighet med fastställd tidplan.

##### Rekommendation

Som en del i sitt systematiska kvalitetsarbete årligen begära in en rapport av arbetet med tillsyn av fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem.

##### Åtgärd

Sedan 2017 sker en årlig rapportering av tillsynen till nämnden (UBN-2018-5224, UBN-2017-3860). I rapporten beskrivs bl.a. genomförda tillsynsinsatser, vanliga brister i

2019-06-14

verksamheten, inkomna klagomål på fristående verksamheter samt eventuella utvecklingsbehov.

### Rekommendation

Kommunicera beslut efter tillsyn på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet.

### Åtgärd

I sitt yttrande uppgav nämnden att en plan för hur tillsynsbesluten blir mer synliga för medborgare skulle tas fram i samarbete med kommunens kommunikationsavdelning. Enligt nämnden var utgångspunkten att beslut skulle vara lättillgängliga för medborgarna och att kommunens hemsida skulle användas för detta ändamål.

Vi har intervjuat representanter från utbildningsförvaltningen som uppger att möjligheterna att publicera besluten på hemsidan utreddes men aldrig aktualiserades. Detta på grund av att ett offentliggörande av besluten strider mot de lagkrav som finns och som omfattar tillsynen. De intervjuade hänvisar här till 30 kap 27 § i offentlighets- och sekretesslagen som fastställer att: *"sekretess gäller i verksamhet som bedrivs av någon annan än en statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs"*. Utbildningsförvaltningens tolkning av skrivningen är att det är olämpligt att publicera tillsynsbesluten. Detta eftersom tillsynsbesluten ofta belyser brister i en verksamhet och att ett underlag som påvisar omfattande brister kan påverka verksamheten negativt i ett konkurrenshänseende. Mot denna bakgrund valde förvaltningen att inte publicera tillsynsbesluten. Enligt de intervjuade har beslutet om att avstå publicering inte gått upp för beslut till nämnden.

### 3.1.2 Bedömning

Vi bedömer att tre av fyra rekommendationer har åtgärdats på ett tillfredställande sätt. Efter genomförd uppföljning framkommer dock att nämnden inte vidtagit några åtgärder för att göra besluten efter tillsyn mer tillgängligt för allmänheten. I det yttrande som lämnades i samband med granskningen framkommer att nämnden hade för avsikt att göra besluten mer lättillgängliga för medborgarna. Förvaltningen har gjort ett aktivt val om att inte publicera besluten på hemsidan då det juridiskt sett kan vara felaktigt. Vi rekommenderar därför återigen att:

- Kommunicera beslut efter tillsyn på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet.

Vi vill i sammanhanget lyfta att förvaltningen bör återrapportera ärendet till nämnd så att nämnden i sin tur kan fatta ett aktivt beslut om vidare hantering av ärendet.

## 3.2 Granskning av grundskolans ledningsfunktion

Syftet med granskningen var att kartlägga grundskolans ledningsfunktion utifrån fem frågeställningar. Följaktligen granskades både hur ledningsorganisationen såg ut i förvaltningen, hur de administrativa processerna och styrningen fungerade och vilka organisatoriska förutsättningar som fanns för rektor att genomföra sitt uppdrag. I uppdraget ingick även att granska hur personalen uppfattade tillgången till rektors pedagogiska ledning och stöd samt hur nämnden arbetar med ledarskapsutveckling för rektorerna.

I granskningen framkom att det saknades en plan för rektorernas ledarskapsutveckling samt att förutsättningarna att följa upp den pedagogiska verksamheten i klassrummet skiljde sig åt mellan rektorerna. Vidare framkom att det fanns flera olika administrativa system som användes inom förvaltningen och dessa ansågs av medarbetare vara mer eller mindre ändamålsenliga.

Granskningen avsåg utbildningsnämnden.

### 3.2.1 Rekommendationer och åtgärder

Efter att granskningen var genomförd lämnades fyra rekommendationer. Dessa samt vilka åtgärder som kommunen vidtagit med anledning av rekommendationerna återges nedan.

#### Rekommendation

Att utbildningsnämnden följer upp områdeschefernas uppdrag och arbetssätt.

#### Åtgärd

Nämnden uppgav i sitt yttrande att en översyn av områdesorganisationen och områdescheferna uppdrag pågick och skulle vara klart i juni 2017.

Skolchefen uppger i intervjun att det genomfördes en omorganisation av grundskolans ledningsfunktioner i januari 2018. Syftet med omorganisationen var att tydliggöra ledningsfunktionernas roller och uppdrag. Samtliga rektorer ingår nu i så kallade pedagogiska utvecklingsgrupper som består av 7-10 rektorer. Tre pedagogiska utvecklingsgrupper bildar i sin tur ett specifikt "område" som leds av en områdeschef. Områdescheferna har numera en gemensam agenda för sina möten. För att ytterligare öka likvärdigheten mellan olika områden så har grundskolans ledning fattat beslut om att alla områdesmöten ska hållas vid samma tidpunkt och på samma plats. Detta möjliggör information till alla områden samtidigt. Skolchefen menar att de vidtagna åtgärderna har gett resultat och att problemet som uppmärksammades i den tidigare granskningen inte längre kvarstår.

#### Rekommendation

Att nämnden följer upp att processer i fastighets- och lokalfrågor effektiviseras i enlighet med utbildningsdirektörens ambitioner. Vidare bör nämnden följa upp budgetprocessen för att säkerställa att rektorerna har möjlighet att planera sin verksamhet efter reella förutsättningar.

2019-06-14

### Åtgärd

För att få en ändamålsenlig styrning i lokalfrågor så har det inrättats en styrgrupp som hanterar dessa frågor. Styrgruppen består av representanter från stadsbyggnadsförvaltningen och utbildningsförvaltningen samt Uppsala Kommun Skolfastigheter. Parterna har ett delat ansvar för lokalförsörjningen.

Vidare finns en lokalchef som ansvarar för hela utbildningsförvaltningen vilket ger goda förutsättningar för uppföljning på övergripande nivå.

### Rekommendation

Nämnden bör tydliggöra förvaltningspersonalens uppdrag och analysera förhållandet mellan rektors ansvar och befogenheter.

### Åtgärd

Av nämndens yttrande framgår att det i samband med översynen av områdesorganisationen skulle påbörjas ett arbete med att förbättra samarbetet mellan grundskoleavdelningen och de förvaltningsövergripande avdelningarna. En konkret insats för att förbättra samarbetet var att inrätta ett mötesforum där chefen för avdelningen Individstöd och representanter för respektive skolform skulle delta.

Sedan granskningen gjordes har avdelningen Individstöd lagts ned. Enligt uppgift är uppföljningsuppdraget tydliggjort och rektorerna har numera större möjligheter att påverka den egna uppföljningen. Detta beror framförallt på att systemstöd har fått ett tillskott av resurser i form av statistiker som kan vara behjälpliga med att ta fram data på enhetsnivå som underlag för skolans fortsatta utveckling. Ansvar för skolformens utvecklingsfrågor åligger numera de verksamhetsutvecklare som är anställda inom grundskolan.

### Rekommendation

Att nämnden kontinuerligt följer upp rektorernas förutsättningar att verka som chef och ledare.

### Åtgärd

Av nämndens yttrande framgår att utbildningsdirektören tillsammans med de fackliga parterna hade bildat ett utskott kring området ledning och styrning. Syftet med utskottet var att skapa bättre förutsättningar för chefer inom förskola och skola att klara sitt uppdrag. I intervjun med skolchefen framkommer att utskottet fortfarande är aktivt och har regelbundna sammanträden.

Vidare framkommer att det genomförs en årlig medarbetarundersökning och att resultatet går att bryta ned på olika nivåer. Inom de områden där resultaten inte är tillfredställande upprättas en handlingsplan med åtgärder. Utifrån arbetsmiljölagens krav på årlig uppföljning har en särskild grupp kring rektorers arbetsmiljö bildats med representanter för samtliga skolområden. I gruppen ingår samtliga områdeschefer. Vidare lyfts rektorernas förutsättningar att verka som chef och ledare i de medarbetarsamtal som genomförs mellan rektor och områdeschef.



**Uppsala kommun**  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

### **Rekommendation**

Att nämnden tar fram en strategi för ledarskapsutveckling för pedagogiska chefer inom utbildningsförvaltningen.

### **Åtgärd**

Nämnden har sedan granskningen genomfördes inte tagit fram en strategi för ledarskapsutveckling. Beslutet att inte genomföra ett sådant arbete grundar sig i förvaltningens bedömning om att kommunen redan lever upp till kraven om ledarskapsutveckling. Detta då samtliga rektorer inom grundskolan genomgår rektorsutbildning på Uppsala Universitet och att kommunen erbjuder ledarskapsutveckling för kommunala chefer.

### **3.2.2 Bedömning**

Vår övergripande bedömning är att nämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder i majoriteten av fallen. Nämnden har dock valt att avstå från att ta fram en strategi för ledarskapsutveckling för pedagogiska chefer med motiveringen att de utbildningar som sker, bl.a. inom ramen för rektorsutbildningen i kombination med kommunens övriga chefsutbildningar, är tillräckliga.

### 3.3 Granskning av uppföljningsrutiner vid myndighetsbeslut inom LSS

Granskningen som genomfördes 2016 syftade till att bedöma om omsorgsnämnden hade tydliga och säkra rutiner för att följa upp beslut inom LSS. I uppdraget ingick även att göra en jämförelse med likartade kommuner avseende kostnadsutvecklingen.

Granskningen visade att en vägledning och information om handläggning enligt SoL och LSS hade påbörjats. Vad gäller nämndens arbete med internkontroll noterades att fokus legat på den egna organisationen och ekonomin och mindre på kunderna. Biståndshandläggarna önskade en mer likvärdig myndighetsutövning och en mer systematisk uppföljning. Vad gäller biståndsbeslut så konstaterades bl.a. att uppföljning endast skedde på förekommen anledning.

Vad gäller kostnadsutvecklingen så konstaterades att den ökade i kommunen, likt många andra kommuner. Prognosen visade även att det var en trend som skulle fortsätta över tid.

Granskningen avsåg omsorgsnämnden.

#### 3.3.1 Rekommendationer och åtgärder

Nedan återges granskningens rekommendationer och av kommunen vidtagna åtgärder.

##### Rekommendation

Säkerställa att påbörjad vägledning (för biståndshandläggning) färdigställs och implementeras.

##### Åtgärd

Av nämndens yttrande framgår att nämnden avsåg behandla vägledningsdokumentet vid årsskiftet 2016/2017. I intervjun med representanter från omsorgsförvaltningen framkommer att förvaltningen påbörjade arbetet med att ta fram ett vägledningsdokument i samarbete med tjänstemän på omsorgsförvaltningen, representanter från olika funktionshinderföreningar och kommunjurister. Vägledningen var nästan färdigställd när en brukarförening anmärkte på innehållet i dokumentet. Förvaltningen tog då beslutet att inte arbeta fram en egen vägledning utan istället hänvisa till de lagar och förordningar som är gällande samt till Socialstyrelsens handbok för handläggning och dokumentation inom socialtjänsten.

Förvaltningen har även arbetat vidare med andra metoder för att säkerställa en ändamålsenlig biståndshandläggning, exempelvis mentorskap, handledning och regelbundna ärendedragningar. Ett annat exempel är "Arena för samråd", ett diskussionsforum där representanter från funktionshinderföreningar, förvaltningen och politiken får möjlighet att diskutera myndighetsutövningen på en strategisk nivå.

##### Rekommendation

Säkerställer att myndighetsutövningen likställs mellan biståndshandläggarna både inom avdelningar men också mellan avdelningar.



**Uppsala kommun**  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

### **Åtgärd**

I vår intervju med representanter från förvaltningen framkommer att det finns flera initiativ som delvis eller helt syftar till att säkerställa att myndighetsutövningen likställs mellan biståndshandläggarna. Exempelvis träffas enhetscheferna varannan vecka för att diskutera olika frågor som berör myndighetsutövning för att skapa samsyn över avdelningarna. Vidare träffas enhetschefer och de avdelningschefer som ansvarar för myndighetsutövningen varannan vecka för att bl.a. diskutera aktuella ärenden och kvalitetsledningsarbetet. Dessa sammanträden går under benämningen "ledningsgrupp myndighet".

Vidare pågår ett arbete med att ta fram en ny metod för gemensamma ärendedragningar som ska gälla för hela myndigheten. Den arbetsgrupp som arbetar med metoden består av medarbetare från varje enhet. Planen är att planeringsarbetet kring implementeringen av metoden ska ske under hösten 2019.

Ett annat exempel på initiativ är de utbildningsinsatser som genomförts för samtliga biståndshandläggare på omsorgsförvaltningen. Utbildningarna har bl.a. handlat om värdegrund och kränkande särbehandling, neuropsykiatri och gemensamma mål.

Vidare framkommer att omsorgsförvaltningen, med hjälp av extern konsult, utvärderar myndighetsorganisationen. I uppdraget ingår att utifrån översynen svara på om myndighetsutövningen är rättssäker och likställd i nuvarande organisationsform. De intervjuade uppger att detta blir ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet med att likställa myndighetsutövningen.

### **Rekommendation**

Säkerställa att en systematisk uppföljning inrättas.

### **Åtgärd**

Av nämndens yttrande framgår att ett viktigt inslag för att säkerställa individuppföljningar var att i en årlig plan tydliggöra systematik, resurser och planerad tid för uppföljningar. Nämnden åtog sig därför att upprätta en årlig uppföljningsplan under våren 2017. I vår intervju med representanter från omsorgsförvaltningen framkommer att det finns metoder och rutiner för uppföljning inom förvaltningen. Det finns dock ingen av nämnd tagen uppföljningsplan.

Enligt de intervjuade har systematiken för individuppföljningar förbättrats. Numera sker avstämningar efter tre månader för att säkerställa att given insats möter brukarens behov. Beslutslängderna anpassas beroende på insats men är generellt sett kortare jämfört med tidigare vilket innebär att uppföljning sker med ökad frekvens.

Vidare sker uppföljning av brukarens upplevelser i samband med personliga besök med brukare och anhöriga/gode män i verksamheten men även genom enkätundersökningar.

Vidare sker verksamhetsuppföljningen och individuppföljningen i närtid till varandra, vilket är en viktig förutsättning för att kunna skapa ett helhetsperspektiv i uppföljningen.

### **Rekommendation**

Säkerställa att den interna kontrollen även fokuserar på kunderna och kvaliteten i de insatser som beviljas.





**Uppsala kommun**  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

### **Åtgärd**

Nämnden uppgav i sitt yttrande att utskottet för stöd, service och omsorg samt utskott för socialpsykiatri under hösten 2016 beslutat att det fyra gånger per år ska redovisas slumpvis utvalda ärenden från delegationslistor. Från och med 2017 skulle även nämnden i sin internkontrollplan föra in denna hanteringsordning.

I nämndens internkontrollplan ingår i dagsläget, förutom uppföljning av upplevd och reell delaktighet genom analys utifrån genomförd brukarundersökning, en kontroll av delegationsordningen. Kontrollen syftar till att säkerställa att rätt delegat fattar beslut inom rätt område. Kontrollen går till på så sätt att det varje tertiäl sker stickprovskontroller av ett antal ärendetyper där beslut fattats på delegation. De valda besluten jämförs sedan mot delegationslistor.

### **3.3.2 Bedömning**

Vi anser att nämnden har åtgärdat de tidigare bristerna och har arbetat aktivt med att öka systematiken inom biståndshandläggningen.

Vi konstaterar dock att nämnden inte har beslutat om en årlig uppföljningsplan trots att det var en åtgärd som nämnden åtog sig att göra i samband med granskningen för att förbättra systematiken i uppföljningen. Vi rekommenderar därför nämnden återigen att:

- Säkerställa att en systematisk uppföljning inrättas.

### 3.4 Granskning av biståndshandläggning inom äldreomsorgen

Det övergripande syftet med granskningen var att bedöma om biståndshandläggningen för äldre genomfördes på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Följaktligen sökte granskningen svar på om:

- Det fanns riktlinjer av ansvarig nämnd som stöd för biståndsbedömning.
- Tolkningen av regler och riktlinjer och om denna skedde enligt vedertagen praxis,
- Det fanns rutinbeskrivningar för handläggning och uppföljning av biståndsprovningar,
- Det fanns ett gemensamt förhållningssätt och bedömningsgrunder mellan biståndshandläggare, samt om
- Det fanns riktlinjer för när omprövning av biståndsbeslut ska göras.

I samband med granskningen uppmärksammades flera utvecklingsområden, bl.a. arbetet med intern kontroll och samverkan med utförare, enhetschefer och rehaborganisationen. Ett annat förbättringsområde var även att i allt högre utsträckning individualisera målen i biståndsbesluten.

Granskningen avsåg äldrenämnden.

#### 3.4.1 Rekommendationer och åtgärder

Mot bakgrund av genomförd granskning lämnades flera rekommendationer. Dessa återges nedan med en beskrivning av vilka åtgärder som kommunen vidtagit med anledning av dessa.

##### Rekommendation

Det är inte tillfredställande att beslut ges hemma hos individer och att uppföljningar görs på telefon. Detta bör äldrenämnden förändra omedelbart.

##### Åtgärd

Genom kontakter med kommunen framkommer att beslut i regel inte fattas hemma hos brukarna. Alla ärenden där individen har ett omfattande behov av insatser, omvårdnad, samt där det finns oklarheter i hjälpbehov ska hanteras på kontoret. Dock förekommer det fall där beslut fattas över telefon, exempelvis vid förenklat förfarande av beslut om serviceinsatser. För dessa insatser sker även uppföljning på telefon.

Enligt uppgifter från kommunen hanteras även ärenden av rutinmässig karaktär, såsom ansökan om trygghetslarm, ofta på telefon och beslut ges omgående. Muntliga beslut sker i fall där det finns ett tydligt behov av hjälpinsatser och i situationer där hjälpinsatser behöver påbörjas så snart som möjligt.

Vid brådskande ärenden som uppkommer oförutsett och som behöver hanteras skyndsamt sker beslut om insatser omgående antingen i ett hembesök eller över telefon.

Enligt uppgift är en förutsättning för att beslut ska fattas i samband med hembesök eller per telefon att brukaren är känd sedan tidigare och att det finns en god kommunikation med utföraren.



**Uppsala kommun**  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

Anledningen till att beslut tas per telefon uppges vara behovet av flexibilitet för att kunna hantera det stora inflödet av ansökningar och utredningar som kommer till förvaltningen.

Vidare framkommer att det pågår en översyn och uppdatering av ledningssystemet. I arbetet kommer även rutiner som förtydligar mötesstrukturen tas fram. Arbetet med att uppdatera ledningssystemet beräknas vara klart år 2020.

#### **Rekommendation**

Rutiner kring tidsbegränsade beslut är att merparten av besluten sätts med 12 månaders beslut. Vi ser detta som ett utvecklingsområde. Kortare beslut kan innebära kortare insatser och att människor klarar sig själva i högre utsträckning.

#### **Åtgärd**

Nämnden skriver i sitt yttrande (ALN-2016-0165) att tidsbegränsningar i beslut ska vara kortare i det flesta fall och att området därför behöver ses över och förbättras utifrån arbetet med individuella målsättningar i biståndet för att en mer kvalitativ uppföljning ska kunna ske.

Genom kontakter med kommunen framkommer att handläggningssystemet saknar en bevakningsfunktion av beslut. Följaktligen sattes beslut med en tidsbegränsning på ett år för att säkerställa uppföljningen.

Ett nytt dokumentationssystem avseende myndighetsutövning kommer införas under år 2020-2021. Ett önskemål från kommunen sida har varit att endast upphandla ett dokumentationssystem där det finns en bevakningsfunktion. Detta för att säkerställa handläggningsprocessens alla delar, uppföljning samt att bistånd enklare kan hanteras med ökad differentierad frekvens.

#### **Rekommendation**

Mål kopplade till besluten saknas delvis. Tydligare mål som går att följa och använda för utförarna i genomförandeplaner ser vi som ett utvecklingsområde för nämnden.

#### **Åtgärd**

Nämnden hänvisade i sitt yttrande till det arbete som pågår med modellen "Individens behov i centrum" (IBIC) där målsättning med beslutade biståndsinsatser samt framtagande och utformning av en mer kvalitativ uppföljning ingår.

Genom kontakter med kommunen framkommer att det inrättats ett forum för det fortsatta implementeringsarbetet av IBIC. Forumet sammanträder fyra gånger per år. Inom förvaltningen sker även gruppmöten kopplat till implementeringen av IBIC. Under dessa möten deltar medarbetare, processledare och verksamhetsutvecklare. Syftet med gruppen är att utbilda och stötta medarbetare i handläggningsprocessen.

Under hösten 2019 är även en heldagsutbildning inplanerad med koppling till bedömning och målformulering i genomförandeplaner. Samtliga biståndshandläggare kommer att delta i utbildningen.

För att följa upp implementeringen av IBIC sker dokumentationsgranskningar. I samband med dessa sker uppföljning av bl.a. den enskildes delaktighet, inflytande samt om mål med biståndet finns i utredning. Enligt uppgift visar uppföljningarna på att målsättning i bistånden fortfarande är ett utvecklingsområde.



**Uppsala kommun**  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

### **Rekommendation**

Nämndens internkontroll av den egna biståndshandläggningen visar på brister. Detta innebär att ingen kontinuerlig kontroll finns huruvida de beslut som fattas är likvärdiga. Internkontrolldokument på detta område bör utvecklas.

### **Åtgärd**

I sitt yttrande skriver nämnden att internkontroll bör ske årligen för att säkerställa en mer likvärdig bedömning i biståndshandläggningen.

I internkontrollplanen finns ett kontrollmoment som syftar till att säkerställa rättssäkerheten i dokumentationen. Några av kraven är att det i dokumentationen ska finnas en tydlig målsättning med beslutet och en välformulerad beställning. Framgent kommer arbetet med internkontroll att utvecklas för att även omfatta ett jämställdhetsperspektiv.

### **Rekommendation**

Vad gäller samverkan så är detta för nämnden ett utvecklingsområde. Idag saknas samverkan mellan handläggare och utförarverksamheten. Detta får enligt vår bedömning till konsekvens att man inte har möjlighet till att hitta optimala lösningar för individer avseende deras behov.

### **Åtgärd**

Samverkan mellan handläggare och utförarverksamheten uppges ske på flera olika nivåer, bl.a. genom e-postkommunikation, telefonsamtal samt i uppföljningsmöten tillsammans med brukare, anhöriga/ställföreträdare samt funktioner i utförarverksamheterna. Samverkan sker också i de fall när brukarens behov föranleder att en samordnad individuell plan, SIP, behöver tas fram.

I intervjun med representanter från äldreförvaltningen framkommer att handläggarna tidigare hade så kallade samverkansmöten med varje enskild utförare. Enligt de intervjuade var detta alltför tidskrävande och därmed fattades beslut om att inte fortsätta med denna mötesstruktur då det inte ansågs vara en gynnsam arbetsmetod. Totalt finns ca 20 utförarverksamheter inom hemtjänst och som upphandlats via Lagen om valfrihetssystem (LOV) med ca 2700 brukare.

I dagsläget tar handläggarna kontakt med utförarna på förekommen anledning eller när det finns ett tydligt behov av samverkan. Ett exempel kan vara om en brukare får ett förändrat behov som måste omprövas.

### **Rekommendation**

Nämnden bör interngranska kvalitet på genomförandeplaner regelbundet.

### **Åtgärd**

Nämnden uppgav i sitt yttrande att det inom ramen för IBIC förväntades att en mer kvalitativ genomförandeplan skulle vara möjlig att tas fram vilket även skulle möjliggöra en mer kvalitativ uppföljning av brukarens insatser. Uppföljning av genomförandeplanernas kvalitet ska ske i den individuppföljning som sker tillsammans med den enskilde brukaren i uppföljningen av biståndet.

Genom kontakter med kommunen framkommer att individuppföljningen omfattar uppföljning av brukarens genomförandeplan. Individuppföljningen har även ett



**Uppsala kommun**  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

kvantitativt perspektiv då fokus ligger på att följa upp brukarens upplevelse av vård och omsorgen.

Dock framkommer i vår uppföljning att det finns fall då individuppföljningar prioriteras bort på grund av resursbrist. För att åtgärda detta arbetar avdelningen med att öka attraktiviteten för yrket som biståndshandläggare, exempelvis genom att arbeta aktivt med kompetensutveckling.

#### **Rekommendation**

Vi anser att bomtid skall inkluderas i schemaarbetet och uppmanar därför äldregruppen att påbörja ett arbete som utformar rutiner rörande detta område.

#### **Åtgärd**

Förvaltningen har tagit fram rutiner som berör området, en rutin för hantering av brukare med frekvent avböjda besök men även rutin för hur avböjda besök ska registreras av utförarna. Ersättning för "bomtid" ingår i den ersättning som ges till utförare för utförd tid.

### **3.4.2 Bedömning**

Vi bedömer att tre av sju rekommendationer har åtgärdats på ett tillfredställande sätt och att nämnden arbetar med resterande områden. Till dess att nämnden fullt ut åtgärdat bristerna rekommenderar vi nämnden återigen att:

- Säkerställa att uppföljningar inte görs på telefon.
- Arbeta för att kortare beslut ska sättas.
- Arbeta för en tydligare målsättning i genomförandeplanerna.
- Interngranska kvalitet på genomförandeplaner regelbundet.

## 3.5 Granskning av arbete mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

Det övergripande syftet med granskningen var att bedöma om huvudmannen för utbildningen tar det övergripande ansvaret så att arbetet i verksamheten bedrivs enligt gällande lagstiftning för att motverka kränkande behandling av barn och elever. Granskningen avsåg utbildningsnämnden.

Den sammanfattande bedömningen var att utbildningsnämnden i huvudsak säkerställde att arbetet i verksamheten bedrevs enligt gällande lagstiftning för att motverka diskriminering och kränkande behandling av barn och elever. Dock uppmärksammades ett antal brister i samband med granskningen som nämnden rekommenderades att åtgärda.

### 3.5.1 Rekommendationer och åtgärder

Nedan presenteras revisionens rekommendationer som lämnades i samband med granskningen samt vilka åtgärder nämnden har vidtagit med anledning av dessa.

#### Rekommendation

Försäkra sig om att all personal inom skolan "har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet" och att de "fullgör de skyldigheter" som åvilar dem enligt Skollagens 6 kapitel om åtgärder mot kränkande behandling.

#### Åtgärd

Nämnden skrev i sitt yttrande att den personal som arbetar med skolmat och lokalvård inte har utbildningsnämnden som arbetsgivare. Utbildningsförvaltningen skulle därför under hösten 2018 kontakta arbetsgivarorganisationen i syfte att se över hur det säkerställs att även denna personal har kännedom om de skyldigheter som åligger dem enligt skollagen.

I intervjun med skolchefen framkommer att arbetsgivarorganisationerna kontaktats och att utbildningsinsatser genomförts för samtlig personal i skolan för att säkerställa att de har den kunskap som krävs för att fullgöra sina skyldigheter. Liknande utbildningsinsatser har även genomförts på förvaltningsnivå.

#### Rekommendation

Att i uppföljningen av anmälningar av kränkande behandling, trakasserier och diskriminering utveckla analysen och fokusera på risker som nämnden bör ha kännedom om för att kunna besluta om åtgärder.

#### Åtgärd

Genom kontakter med förvaltningen framkommer att det pågår ett arbete med att utveckla analysen i uppföljningen av anmälningar om kränkande behandling. Exempelvis har det i de två senaste halvårsrapporterna (VT-18 respektive HT-18) ingått en analys av flickors och pojkars olika överrepresentation i anmälningarna samt om vissa skolor är överrepresenterade vad gäller anmälningar om kränkande behandling. Det har även ingått en analys av kränkande behandling för att se om frekvensen av vissa typer ökar eller minskar.

2019-06-14

Under 2019 kommer fler åtgärder vidtas för att utveckla analysarbetet ytterligare. Ett exempel är det nya IT-stödet som kommer införas under hösten 2019. Utredarna av kränkande behandling kommer även att delta i möten med rektorer, förskolechefer och elevhälsopersonal för att tillsammans analysera och komplettera uppföljningens resultat för vårterminen 2019. Den sammantagna analysen från detta möte kommer att presenteras i halvårsrapporten för vårterminen 2019 som rapporteras vid utbildningsnämndens sammanträde i september 2019.

### **Rekommendation**

Följa upp att de utredningar efter anmälningar om kränkande behandling som nämnden i rutin har ålagt rektor att göra utförs med den kvalitet som krävs för en rättssäker bedömning.

### **Åtgärd**

I sitt yttrande uppgav nämnden att uppföljning av detta görs delvis i och med rektorernas anmälningar om kränkande behandling till huvudman. Utredningar av de anmälda ärendena registreras under samma diarienummer. I de fall då vårdnadshavare gör en anmälan till Skolinspektionen går huvudmannen noggrant igenom den anmälda skolans utredningar. De mönster och eventuella brister som upptäckts redovisas för skolornas rektorer och områdeschefer. Vidare uppgav nämnden att huvudmannen avsåg att under läsåret 2018/19 genomföra en riktad insats på de skolor där utredningarna inte hållit god kvalitet. Tanken med insatsen var att ge de skolor som påvisade brister i utredningarna hjälp att bättre utföra denna uppgift.

I intervjun med skolchefen framkommer att de riktade insatserna är planerade och kommer att ske under hösten 2019. I dagsläget pågår urvalsprocessen där skolor som behöver extra stöd och hjälp i arbetet kommer att väljas ut. Ansvaret för att identifiera förskolor och skolor där behovet finns åligger förvaltningens utredare. Dessa har även vid upprepade tillfällen medverkat i möten med rektor och elevhälsopersonal för att gå igenom arbetet med utredningar av kränkande behandling.

### **Rekommendation**

Tillse att samarbetet med socialförvaltningen fungerar bra.

### **Åtgärd**

Enligt uppgift pågår ett utvecklingsarbete som syftar till att få ett bättre samspel mellan skola och socialtjänst bland annat i samband med orosanmälningar.

Nämnden uppgav i sitt yttrande att huvudmannen skulle, tillsammans med rektorerna, utreda vilka brister som finns i samverkan med socialtjänsten för att kunna åtgärda dessa. Skolchefen bekräftar att det skett en sådan utredning och att delar av utredningen har återrapporterats till nämnden.

### **Rekommendation**

Lägga till området kränkande behandling och diskriminering i riskregistret och internkontrollplanen med lämpliga kontroller av att lag och fastställda rutiner efterlevs.

### **Åtgärd**

Området kränkande behandling och diskriminering finns inte med i riskregister eller internkontrollplan, det tas dock om hand inom ramen för nämndens interna kontroll



**Uppsala kommun**  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

genom flera redan fastställda arbetsuppgifter och kontrollpunkter såsom uppföljningsbilagan.

### **3.5.2 Bedömning**

Vår övergripande bedömning är att nämnden har arbetat för att stärka och utveckla arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan, bl.a. genom att arbeta systematiskt med analyser av kränkande behandling och riktade insatser. Vi anser dock att två rekommendationer inte fullt ut är åtgärdade. Vi rekommenderar därför nämnden återigen att:

- Följa upp att de utredningar efter anmälningar om kränkande behandling som nämnden i rutin har ålagt rektor att göra utförs med den kvalitet som krävs för en rättssäker bedömning, samt
- Lägga till området kränkande behandling och diskriminering i riskregistret och internkontrollplanen med lämpliga kontroller av att lag och fastställda rutiner efterlevs.



## 3.6 Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare - omsorgsnämnden

Det övergripande syftet med uppdraget var att bedöma hur omsorgsnämnden styrde och kontrollerade verksamhet som bedrevs av privata utförare på uppdrag av nämnden samt vilka förutsättningar som fanns för detta. Vidare syftade granskningen till att kartlägga vilken riskanalys omsorgsnämnden gjorde beträffande utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal samt bedöma vilken beredskap nämnden upprätthöll för att kunna hantera en situation där en utförare inte kan fullgöra sina avtal. Uppdraget ingick i revisionsplanen för år 2017.

Utifrån granskningens resultat gjordes den övergripande bedömningen att det fanns brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare. De i granskningen identifierade bristerna handlade främst om brister i den administrativa hanteringen av uppföljningen, snarare än brister i själva uppföljningsarbetet.

### 3.6.1 Rekommendationer och åtgärder

I samband med granskningen lämnades ett antal förslag till åtgärder. Dessa, samt vilka åtgärder som nämnden faktiskt vidtagit, återges nedan.

#### Rekommendation

Omsorgsnämnden bör inför antagandet av 2018 års verksamhetsplan säkerställa att beskrivningarna av uppföljningsarbetet fullt ut svarar mot avsikterna i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet.

#### Åtgärd

I den tidigare granskningen konstaterades att nämndens verksamhetsplan, inklusive den bilaga som beskriver uppföljningsarbetet, i hög utsträckning svarade mot avsikterna i fullmäktiges program. Dock inte till fullo. Mot denna bakgrund lämnades rekommendationen om att nämnden bör säkerställa att beskrivningarna av uppföljningsarbetet fullt ut svarar mot avsikterna i fullmäktiges program.

I omsorgsnämndens verksamhetsplan 2018–2021 finns nämndens uppföljningsplan som bilaga. Uppföljningsplanen har sedan reviderats i augusti 2018 och i januari 2019.

Genom kontakter med omsorgsförvaltningen framkommer att uppföljningen syftar till att säkerställa att offentligt finansierade verksamheter använder tilldelade medel på ett korrekt sätt utifrån kommunfullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet. Uppföljningen ska således säkerställa att nämnden erhåller tjänster utifrån ställda krav i avtal och uppdrag och att det råder konkurrensneutralitet mellan utförarna inom både offentlig och enskild regi. Uppföljningen ska också visa på om verksamheterna styr i avsedd riktning och säkerställa att utveckling sker i enlighet med politiska beslut och viljeinriktningar.

#### Rekommendation

Omsorgsnämnden bör ange en tydligare målsättning beträffande frekvensen på avtalsuppföljningar. Enligt intervjuer sker uppföljning i praktiken två gånger per avtalsperiod. Lämpligen kan nämnden ange detta som målsättning: uppföljning ska ske minst två gånger under avtalsperioden.

### Åtgärd

I vår intervju med representanter från omsorgsförvaltningen framkommer att det inte finns något uttalat mål för avtalsuppföljningen. Även om mål saknas så finns en tydlig struktur och metod för uppföljningen som sker på tre nivåer med olika tidsintervall.

### Rekommendation

Omsorgsnämnden bör ha dokumentation av vilka avtalsuppföljningar som faktiskt genomförs och vilka av de planerade avtalsuppföljningarna som inte genomförs.

### Åtgärd

Uppföljningsrapport skrivs av ansvarig tjänsteman som sedan ligger till grund för eventuella beslut av omsorgsnämnden eller, i de fall inga åtgärder behöver vidtas, direktör. Även om inga åtgärder föreligger ska resultatet presenteras vid helårsbokslut i omsorgsnämndens uppföljningsplan, vilken redovisas som bilaga till omsorgsnämndens verksamhetsplan och budget.

### Rekommendation

Omsorgsnämnden bör säkerställa att samtliga utförare, i relevanta delar, får likvärdig information. Denna rekommendation ges med anledning av att omsorgsnämnden avser att, åtminstone delvis, informera egenregin respektive de externa utförarna i olika forum.

### Åtgärd

Kommunen har flera kanaler för att nå ut med information till utförarna, ett exempel är "Utförarwebben" som är en hemsida som enligt uppgift utgör basen för informationsspridning till utförarna. På hemsidan finns alla styrdokument, riktlinjer och rutiner samt bas- och driftsinformation om de IT-system som används samlade. Både externa utförare och utförare inom egenregin har tillgång till webbplatsen.

Vidare skickas information ut via nyhetsbrev till de externa utförarna. Nyhetsbrevet kan även utförarna inom egenregin ta del av. Det finns även ett internt nyhetsbrev som riktas specifikt till utförarna inom egenregin. Inom förvaltningen så finns en kommunikationsstrateg som bl.a. arbetar med att säkerställa att informationen som skickas ut via de olika nyhetsbrevens är likvärdig.

Andra kanaler för informationsspridning är via de utförarmöten som kommunen arrangerar där externa utförare har möjlighet att delta.

## 3.6.2 Bedömning

I majoriteten av fallen har nämnden genomfört insatser som syftar till att åtgärda de brister som framkom i samband med den tidigare granskningen. Vi anser dock att nämnden bör arbeta vidare med att skapa en tydligare målsättning för uppföljningen samt för att säkerställa att samtliga utförare får likvärdig information. Vad gäller det sistnämnda så har insatser skett på flera områden och dessa kan användas som goda exempel för det fortsatta arbetet.

## 3.7 Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare – äldrenämnden

Det övergripande syftet med granskningen som genomfördes 2017 var att bedöma hur äldrenämnden styrde och kontrollerade verksamhet som bedrivs av privata utförare på uppdrag av nämnden samt vilka förutsättningar som fanns för detta. Granskningen syftade även till att kartlägga vilken riskanalys äldrenämnden gjorde beträffande utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal samt bedöma vilken beredskap nämnden upprätthöll för att kunna hantera en situation där en utförare inte kan fullgöra sina avtal.

Granskningen omfattade all verksamhet som bedrivs på entreprenad inom äldrenämndens ansvarsområde. Avseende nämndens uppföljningsarbete så avgränsades granskningen till att i huvudsak fokusera på avtalsuppföljningen.

Mot bakgrund av vad som framkom i granskningen gjordes den övergripande bedömningen att det fanns brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare. Vissa av dessa brister bedömdes vara av allvarlig karaktär.

### 3.7.1 Rekommendationer och åtgärder

Nedan följer de rekommendationer som lämnades i samband med granskningen samt vilka åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna.

#### Rekommendation

Äldrenämnden ska säkerställa att uppföljningsarbetet hanteras i enlighet med fullmäktiges och nämndens egna styrdokument.

#### Åtgärd

I sitt yttrande (ALN-2017-0664) åtog sig nämnden att vidta ett antal åtgärder för att komma tillrätta med de brister som framgick av rapporten. En av dessa åtgärder var att ha en uppföljningsplan på plats från och med januari 2018. Enligt nämnden ska uppföljningsplanen tydliggöra hur och när verksamheter ska följas upp, både genom planerade och oanmälda uppföljningar. Det ska även i planen gå att följa varför eller varför inte en uppföljning genomförs, resultatet av uppföljningen samt hur resultatet ska redovisas för politiken.

Vi har i samband med uppföljningen tagit del av äldrenämndens uppföljningsplan för 2018/19. Vi konstaterar att den innehåller en tidplan för uppföljningen och beskrivning av formerna för uppföljningen. Av planen framgår även att en sammanställning av genomförda uppföljningar redovisas för äldrenämnden tertialsvis, varav sammanställningar till och med tertial 2 och tertial 3 sker i form av skriftliga halv – och helårsrapporter som läggs som beslutsärende till nämnden.

#### Rekommendation

Äldrenämnden bör utveckla uppföljningen av den interna kontrollen, inte minst riskidentifiering och riskanalys. I sammanhanget vill vi påpeka att vi anser det vara viktigt att nämndens politiker aktivt deltar i riskanalysen.



**Uppsala kommun**  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

### **Åtgärd**

Det finns ett utvecklingsbehov vad gäller att inkludera hela verksamheten i arbetet med intern kontroll. Äldrenämnden kommer under innevarande år att ta fram riskregister och internkontrollplaner på avdelningsnivå inom förvaltningen. Ambitionen är att riskerna ska hanteras så nära verksamheten som möjligt och att respektive verksamhet därmed ska ha möjlighet att påverka och känna sig delaktiga i arbetet med den interna kontrollen. Genom att fånga upp risker och utmaningar inom olika verksamheter kan även dessa samordnas och vid behov hanteras på övergripande nivå, exempelvis genom riskhantering i nämndens verksamhetsplan och internkontrollplan 2020.

Avrapportering av äldrenämndens internkontrollplan sker i samband med årsbokslut i särskild bilaga. Internkontrollplanen för år 2018 följdes upp och avrapporterades på detta sätt. Utöver detta följs kontrollmomenten upp vid behov enligt den frekvens som anges i planen.

Nämnden ser ett behov av att fortsatt utveckla den interna kontrollen genom att också i samband med delårsbokslut följa upp och rapportera delar av den interna kontrollen, exempelvis riskregister och internkontrollplan. En förutsättning för detta är en utveckling av Hypergene, det verksamhetssystem som används för denna rapportering av års- och delårsbokslut.

Förtroendevalda har under 2017 varit delaktiga i framtagande av ett riskregister som utgjort delunderlag till nämndens riskregister och internkontrollplaner för 2018 och 2019.

Under 2019 fortsätter äldrenämnden sitt arbete med att utveckla den interna kontrollen. Det handlar främst om att i högre grad involvera nämndens förtroendevalda i arbetet med framtagande av nämndens riskregister och internkontrollplan 2020. Under vilka former detta kommer att genomföras är dock inte fastställt ännu.

### **Rekommendation**

Äldrenämnden bör utarbeta rutiner för hur resultatet av den så kallade tertialuppföljningen tas om hand.

### **Åtgärd**

I vår intervju med avdelningschefen framkommer att det var tidskrävande för utförarna att ta fram tertialrapporterna och att formerna för hur resultatet skulle tas om hand inte var helt klarlagda inom förvaltningen. Följaktligen tog den nuvarande avdelningschefen för avtal och marknad beslut om att stoppa inhämtningen av tertialrapporter från utförarna. Formerna för uppföljning och vilken statistik som ska inhämtas från utförarna framöver utreds i dagsläget. Förvaltningen har möjlighet att på egen hand ta fram olika data, bl.a. utförd/beviljad tid, beläggningar och brukarmått och därmed är inte behovet av data från utförarna själva lika stort.

### **Rekommendation**

Äldrenämnden bör ta fram en tydligare uppföljningsplan än vad som är fallet i dagsläget. Förutom att det av uppföljningsplanen bör framgå när olika uppföljningar är planerade anser vi att det bör registreras vilka uppföljningar som faktiskt genomförs

2019-06-14

och vilka som inte genomförs samt, i förekommande fall, orsak till att en planerad uppföljning inte genomförs.

#### Åtgärd

En uppföljningsplan för 2018 och 2019 beslutades av äldrenämnden i december 2017. En reviderad och fastställd uppföljningsplan för 2019 beslutades i äldrenämnden i december 2018. I uppföljningsplanen framgår metoder för uppföljning samt vilka verksamheter som kommer att följas upp under året. Detta avser både externa (privata) utförare och utförare inom egenregi.

Uppföljningarna presenteras för äldrenämnden på aggregerad nivå tre gånger per år. Tertial 2 och 3 presenteras som en skriftlig rapport som sedan tas upp för beslut i nämnden.

#### Rekommendation

Äldrenämnden bör initiera en utredning av orsakerna till den höga personalomsättningen inom avdelningen för avtal och marknad. Med anledning av de risker vi ser med den höga personalomsättningen menar vi också att nämnden med stor noggrannhet bör följa den fortsatta utvecklingen samt säkerställa att kompetens och övriga resurser inom avdelningen är tillräckliga för att fullfölja det uppdrag de har.

#### Åtgärd

Av äldrenämndens yttrande framgår att nämnden inte såg några särskilda skäl att genomföra en formell utredning kring varför personal valt att sluta i tidigare skeden. Detta mot bakgrund av nämndens plan om att vidta andra åtgärder för att komma tillrätta med problemet. En av åtgärderna uppgavs vara den nya chefens initiativ till att genomföra en genomlysning av verksamheten. Detta skulle sedan fungera som ett underlag för att kunna stärka kompetens och arbetsglädje. Nämnden avsåg även att ta fram en kompetensförsörjningsplan för systemstödet (där avdelningen för avtal och marknad ingår).

I vår intervju med representanter från äldreförvaltningen framkommer att det skett en genomlysning av verksamheten i form av medarbetarsamtal med alla medarbetare. Enligt de intervjuade har personalomsättningen minskat sedan hösten 2017. Det finns inte en kompetensförsörjningsplan specifikt för systemstödet, dock finns en plan för hela förvaltningen.

#### Rekommendation

Äldrenämnden bör i tillämpliga delar involvera de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning.

#### Åtgärd

I sitt yttrande uppgav nämnden att genomförda uppföljningar skulle sammanställas och analyseras på aggregerad nivå för att sedan utgöra underlag för nämndens målstyrning. Exakt hur skulle enligt nämnden ses över inom ramen för arbetet med utvecklingsplanen. Vidare hade nämnden planer på att lyfta in avtalsuppföljning som ett kontrollmoment i internkontrollplanen för 2018.

Enligt de intervjuade är det framförallt genom branschråden som förvaltningen har möjlighet att involvera de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet som sker inom ramen för kommunens målstyrning. Vid dessa tillfällen har förvaltningen möjlighet

2019-06-14

att träffa utförarna på plats för att ge information om kommande förändringar. Vidare sker möten med samtliga utförare på plats för att kartlägga deras specifika behov. Eftersom branschråden enligt uppgift fungerar mer som ett informationsråd är tanken att de individuella mötena med utförarna ska fungera som ett komplement och driva en mer dialoginriktad kommunikation.

I nämndens internkontrollplan för 2019 finns ett kontrollmoment med bäring på området: *"fortsätt utveckla och stärk arbetet med avtals-, individ- och uppdragsuppföljning, samt avrapportering till nämnden, så att nämnden får god kännedom om verksamhetens förutsättningar"*.

#### Rekommendation

Äldrenämnden bör i samtliga förfrågningsunderlags- och avtalsmallar snarast genomföra den typen av förtydliganden som skett i mallen för förfrågningsunderlag/avtal för särskilt boende utifrån LOU när det gäller situationer där en utförare inte kan fullgöra sitt avtal.

#### Åtgärd

Enligt uppgift så är skrivningarna avseende situationer när en utförare inte kan fullgöra sitt avtal i nämndens förfrågningsunderlag desamma oavsett upphandlingsform.

### 3.7.2 Bedömning

Vi bedömer att det kvarstår arbete för att samtliga rekommendationer ska kunna bedömas vara åtgärdade. Följaktligen rekommenderar vi nämnden återigen att:

- utveckla uppföljningen av den interna kontrollen, inte minst riskidentifiering och riskanalys. I sammanhanget vill vi påpeka att vi anser det vara viktigt att nämndens politiker aktivt deltar i riskanalysen, samt att
- i tillämpliga delar involvera de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning.

## 3.8 Granskning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda

Syftet med uppdraget var att granska:

- om det fanns rutiner för hur ersättning för förlorad arbetsinkomst skulle beräknas och kontrolleras,
- om anställningsförhållanden som underlag för ersättningar kontrollerades och uppdaterades,
- hur gränsdragning mellan fasta och rörliga ersättningar hanterades,
- om det fanns ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställde att rätt belopp betalades ut, samt
- om det fanns rutiner för hur ersättning för förrättningar skulle beräknas och kontrolleras.

Den sammanfattade revisionella bedömningen utifrån granskningens syfte var att det saknades dokumenterade ändamålsenliga rutinbeskrivningar och kontroller i samtliga delar. Stickprovsgranskningen visade dock inte på några direkta felaktigheter i hanteringen av arvoden eller dylikt.

Granskningen avsåg kommunstyrelsen.

### 3.8.1 Rekommendationer och åtgärder

Nedan återges de rekommendationer som lämnades i samband med granskningen samt de åtgärder som kommunstyrelsen vidtagit med anledning av dessa.

En övergripande åtgärd är att kommunfullmäktige har antagit ett nytt regelverk. Genom kontakter med kommunen framkommer att de nya bestämmelserna innehåller ett stort antal förtydliganden som kommer att säkerställa en bättre förståelse för avgränsningar, rättigheter och skyldigheter vad gäller arvoden och ersättningar.

#### Rekommendation

Att ta fram rutiner för beräkning av förlorad arbetsinkomst och ersättning vid tjänsteförrättning.

#### Åtgärd

Enligt uppgift finns rutiner för beräkning av förlorad arbetsinkomst och ersättning vid tjänsteförrättning. Rutinen innebär att arbetsgivaren anger inkomst per timma och att uppgiften sedan kontrolleras genom att en avstämning sker mot närvaroblanketten. Ansvar för att kontrollera sammanträdesnärvaro har även tydliggjorts i det nya regelverket över kontrollansvar för förtroendevalda.

#### Rekommendation

Att säkerställa korrekt beräkning av förlorad arbetsinkomst och tjänsteförrättning samt att anställningsförhållanden är korrekta.

#### Åtgärd

Den arbetsgivare som ger ledigt för uppdrag som förtroendevald anger lön och anställningsform samt övriga villkor, exempelvis om medarbetaren har oreglerad arbetstid. Utifrån detta tillämpas arvodesbestämmelsernas regler om förlorad

2019-06-14

arbetsinkomst. För att undvika misstolkningar har det hela förtydligats i "Vägledning för Ersättningsregler för förtroendevalda mandatperioden 2019-2022" som innehåller ett avsnitt om vilken ersättning som ska ges vid förlorad arbetsinkomst.

#### Rekommendation

Att ta fram rutiner för att säkerställa att rätt belopp betalas ut.

#### Åtgärd

Genom kontakter med kommunen framkommer att de rutiner som finns för att säkerställa att rätt belopp betalas ut har setts över. Vidare uppges att alla medarbetare på löneservice har informerats om risken för att felaktiga utbetalningar sker och ombetts vara uppmärksamma på eventuella avvikelser. Enligt uppgift har handläggarna på löneservice god kunskap om regelverket. Vid frågor har handläggarna möjlighet att kontakta nämndsekreterarna eller arvodesberedningens kansli för att få stöd i arbetet.

#### Rekommendation

Säkerställa att rätt belopp betalas ut.

#### Åtgärd

Enligt uppgift genomförs stickprovskontroller för att säkerställa att rätt belopp betalas ut. Kontrollerna sker på förekommen anledning och när stora belopp betalas ut.

#### Rekommendation

Se över reglementet "Ekonomiska ersättningar till förtroendevalda".

#### Åtgärd

Som nämns ovan har en översyn av reglementet genomförts. Regelverket har sedan det fastställdes i kommunfullmäktige den 28 maj 2018 reviderats. En vägledning har även tagits fram som komplement till det nya regelverket. Vägledningen fastställdes av arvodesberedningen i april 2019.

Vidare har en sammanställning över de förtroendevaldas kontrollansvar publicerats på kommunens intranät i januari 2019. Syftet med sammanställningen är att tydliggöra roller och ansvar för de förtroendevalda.

Alla styrdokument och blanketter finns tillgängliga för de förtroendevalda på intranätet. Information om reglementet har gått ut i fullmäktige, nämnder, styrelse och bolag samt vid den kommungemensamma utbildningen som genomfördes i januari 2019.

### 3.8.2 Bedömning

Utifrån vad som framkommit i vår uppföljning bedömer vi att kommunstyrelsen åtgärdat de brister som framkom i den tidigare granskningen. Genom att exempelvis införa systematiska stickprovskontroller skulle nämnden kunna utveckla arbetet med styrelsens internkontroll. Vi har diskuterat detta med representanter från förvaltningen som uppgett att det i närtid endast uppmärksammats tre felaktiga utbetalningar. Följaktligen anses detta inte vara ett område där ökad risk för bristande internkontroll föreligger. Vi ställer oss bakom förvaltningen i den bedömningen. Förutsättningarna för en god miljö ur ett internkontrollperspektiv finns då förvaltningen tagit fram ett ändamålsenligt regelverk som även kommunicerats ut i organisationen.





**Uppsala kommun**  
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-06-14

2019-06-14

KPMG AB

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

Sofie Wiessner  
*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.

Lekmannarevisorerna i Uppsala  
Stadshus AB  
556500-0642

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Stadshus AB  
Organisationsnummer 556500-0642

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Stadshus ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsd i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts. Bolaget kommer att svara på denna under våren 2020.

Under 2020 kommer fastighetsförsäljningar att ske av delar av AB Uppsala Kommuns Industrihus och Uppsala Kommuns Fastighets ABs fastighetsinnehav. Vi bedömer att det är viktigt att bolaget noggrant följer dessa omfattande kommande fastighetsförsäljningar löpande.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Per Davidsson

*Lekmannarevisor*



Lars-Olof Lindell

*Lekmannarevisor*



# Lekmanna- revision 2019

Granskningsrapport  
Uppsala Stadshus AB

KPMG AB

2020-02-04

Antal sidor 5



Uppsala Stadshus AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Planering	2
3	Resultat av granskningen	2
3.1	Bolagsstyrelsens uppföljning av internkontroll 2018	2
3.2	Planer för uppföljning av internkontroll 2019	3
3.3	Bolagets arbete med internkontroll i praktiken	3
3.4	Bolagets rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet	4
3.5	Bolagets rutiner för handlingar och protokoll	4
3.6	Bolagets mål och riktlinjer	4
4	Fördjupad granskning	4
	Granskade dokument	5



2020-02-04

## 1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av lekmannarevisorerna genomfört en grundläggande granskning för Uppsala Stadshus AB avseende 2019.

Lekmannarevisorns arbete regleras i aktiebolagslagens tionde kapitel.

Lekmannarevisorns uppdrag är definierat i aktiebolagslagen och ska granska:

- Om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt,
- Om verksamheten sköts på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt,
- Om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god sed vid detta slag av granskning kräver.

Lekmannarevisorn ska följa de anvisningar som meddelas av årsstämman, såvida de inte strider mot lag, bolagsordning eller god sed.

Lekmannarevisorn ska efter varje räkenskapsår lämna en granskningsrapport till årsstämman.

Efter genomförd granskning bedömer vi att bolaget har tydliga ansvarsområden, klara spelregler och fungerande verktyg (system, rutiner, nyckeltal m m) för styrning, uppföljning och kontroll. Styrelsen följer kontinuerligt upp verksamhet och resultat. Bolaget följer den koncernövergripande riktlinjen för verksamhetsplanering och uppföljning. Ändamålsenligheten i beslutsunderlag och protokoll hos bolaget bedöms som god. Den interna kontrollen bedöms som tillräcklig.

## 2 Planering

Information från ledningen, från styrelseprotokoll samt från revisioner av bolaget tidigare år ligger till grund för inriktningen av årets granskning. Granskningen inriktas på att bolaget följer fastställda principer och regler, såväl interna som externa samt om bolaget har förutsättningar och ramverk som knyter an till det kommunala ändamålet med verksamheten.

Granskningen omfattar Uppsala Stadshus AB.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Bolagsstyrelsens uppföljning av internkontroll 2018

För 2018 blev resultatet av uppföljningen av internkontroll följande:

Bolag	Kontrollområden	Avvikelser	Område
Uppsala Stadshus AB	21	-	-



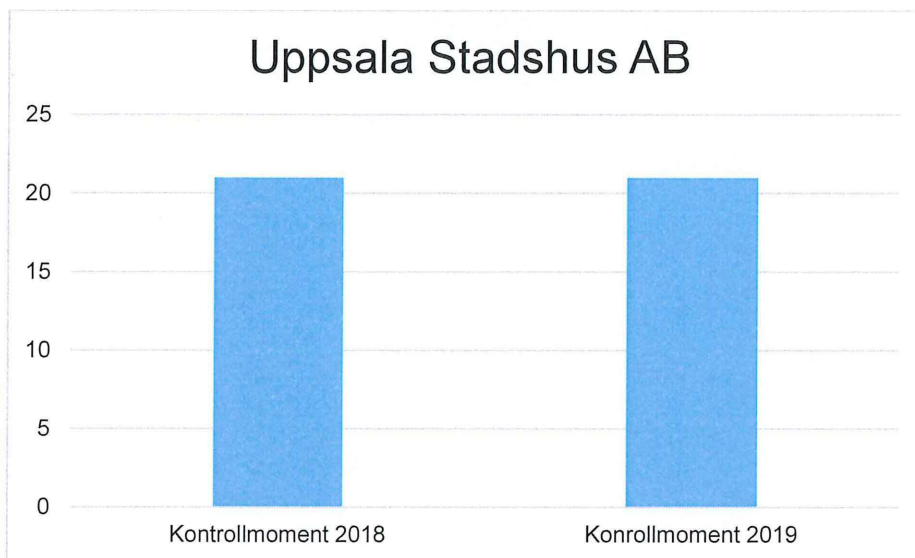
Uppsala Stadshus AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

Redovisningen är baserad på bolagets avrapportering av internkontroll 2018. Kategoriseringen är gjord utifrån om bolaget själv har anmärkt kontrollområdet.

### 3.2 Planer för uppföljning av internkontroll 2019

Uppsala Stadshus ABs plan för uppföljning av internkontroll omfattar 21 kontrollmoment 2019, det är samma antal kontrollmoment som 2018.



Bolag	Verksamhetskontroller	Kontroller av system och rutiner	Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut	Finans. kontroll	Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv
Uppsala Stadshus AB	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.	Nej.

### 3.3 Bolagets arbete med internkontroll i praktiken

Styrelsen fattar beslut i januari om internkontrollplanen. Ledningsgruppen tar därefter upp frågan om intern kontroll på ledningsgruppsmöten för uppföljning. En gång per år görs en uppföljning av dotterbolagens interna kontrollarbete. Nytt för 2019 är att samtliga dotterbolag ska upprätta en bolagsstyrningsrapport där intern kontroll, enligt Uppsala Stadshus ABs mall, ska ingå.



Uppsala Stadshus AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

### **3.4 Bolagets rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet**

Månadsuppföljning sker som regel löpande under året. Tertialuppföljning med prognoser lämnas per den sista april och per den sista augusti. Dotterbolagen avrapporterar ekonomi månatligen till Uppsala Stadshus ABs styrelse. Alla siffror rapporteras i koncernkonsolideringssystemet Aaro.

### **3.5 Bolagets rutiner för handlingar och protokoll**

Kallelse tillsammans med underlag till styrelsemöte skickas en vecka innan möte och protokollen anslås senast två dagar efter justering (vilket sker 1-2 veckor efter styrelsemöte). Undantag kan göras i ärenden som gäller sekretessbelagda uppgifter.

### **3.6 Bolagets mål och riktlinjer**

Ändamålet med verksamheten för bolaget står inskrivet i bolagsordningen.

Grundat i ägardirektiven (och övriga mål och uppdrag i kommunens mål och budget) beslutar styrelsen om en affärsplan.

## **4 Fördjupad granskning**

Under 2019 genomfördes en kartläggning av rutiner avseende bisysslor i de kommunala bolagen. Kartläggningen visade på att det i flera av bolagen finns rutiner för information och beslut av bisyssla samt att de flesta bolagen uppdaterar medarbetares information om bisyssla i samband med medarbetarsamtalen.

Parallellt med denna grundläggande granskning har en uppföljande granskning av Uppsala kommuns bolagsstyrning i ett koncernperspektiv genomförts.

Datum som ovan

KPMG AB

Bo Ädel

Uppdragsansvarig,  
auktoriserad revisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal  
yrkesrevisor

Max Kollberg

Granskare





**Uppsala Stadshus AB**  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## **Granskade dokument**

- Ägardirektiv
- Bolagsordning
- Uppsala Stadshus ABs internkontrollplan 2019
- Uppsala Stadshus ABs uppföljning av internkontroll 2018
- Uppsala Stadshus ABs affärsplan 2019-2021

Lekmannarevisorerna i  
Uppsala Stadshus Holding AB  
559226-7537

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Stadshus  
Holding AB  
Organisationsnummer 559226-7537

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan



Per Davidsson  
Lekmannarevisor



Lars-Olof Lindell  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
Uppsala lfastigheter AB  
559226-7594

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala lfastigheter AB  
Organisationsnummer 559226-7594

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan



Per Davidsson  
Lekmannarevisor



Lars-Olof Lindell  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
Uppsala lfast AB  
559226-7636

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala lfast AB  
Organisationsnummer 559226-7636

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan



Per Davidsson  
Lekmannarevisor



Lars-Olof Lindell  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
Uppsala Libro 3:4  
559226-7644

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Libro 3:4  
Organisationsnummer 559226-7644

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan



Per Davidsson  
Lekmannarevisor



Lars-Olof Lindell  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
Uppsala Kvarngärdet 27:2 AB  
559226-7651

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Kvarngärdet  
27:2 AB  
Organisationsnummer 559226-7651

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan



Per Davidsson  
Lekmannarevisor



Lars-Olof Lindell  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
Storvreta Centrumfastigheter AB  
559226-7545

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Storvreta  
Centrumfastigheter AB  
Organisationsnummer 559226-7545

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan

  
Per Davidsson  
Lekmannarevisor

  
Lars-Olof Lindell  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
AB Storstreta 1:103  
559226-7552

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i AB Storstreta 1:103  
Organisationsnummer 559226-7552

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan



Per Davidsson

Lekmannarevisor



Lars-Olof Lindell

Lekmannarevisor



Lekmannarevisorerna i  
AB Storvreta 44:28  
559226-7560

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i AB Storvreta 44:28  
Organisationsnummer: 559226-7560

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan



Per Davidsson

Lekmannarevisor



Lars-Olof Lindell

Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
AB Storvreta 44:29  
559226-7578

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i AB Storvreta 44:29  
Organisationsnummer 559226-7578

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan



Per Davidsson

Lekmannarevisor



Lars-Olof Lindell

Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
AB Storstveta 46:21  
559226-7586

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i AB Storstveta 46:21  
Organisationsnummer 559226-7586


Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan

  
Per Davidsson  
Lekmannarevisor

  
Lars-Olof Lindell  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
AB Boländerna 19:1  
559226-7602

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i AB Boländerna 19:1  
Organisationsnummer 559226-7602

Till fullmäktige i Uppsala kommun


## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan

  
Per Davidsson  
Lekmannarevisor

  
Lars-Olof Lindell  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
AB Boländerna 20:1  
559226-7628

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i AB Boländerna 20:1  
Organisationsnummer 559226-7628

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan



Per Davidsson  
Lekmannarevisor



Lars-Olof Lindell  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i  
AB Boländerna 27:3  
559226-7610

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i AB Boländerna 27:3  
Organisationsnummer 559226-7610

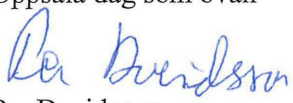
Till fullmäktige i Uppsala kommun


## Granskningsrapport för år 2019

Vi har av fullmäktige utsetts att vara lekmannarevisorer i de bolag som bildats med anledning av genomförande av kommunfullmäktiges beslut om fastighetsförsäljning i april 2019.

Bolaget har inte haft någon självständig verksamhet under 2019 varför det inte funnits något för oss lekmannarevisorer att granska.

Uppsala dag som ovan

  
Per Davidsson  
Lekmannarevisor

  
Lars-Olof Lindell  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i Uppsala  
Stadsteater aktiebolag  
556009-4095

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Stadsteater  
aktiebolag  
Organisationsnummer 556009-4095

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Stadsteater aktiebolags verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Slutligen har fråga ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Magnus Andersson

*Lekmannarevisor*

Per Davidsson

*Lekmannarevisor*





# Lekmanna- revision 2019

Granskningsrapport  
Uppsala Stadsteater AB

KPMG AB

2020-02-04

Antal sidor 5



Uppsala Stadsteater AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Planering	2
3	Resultat av granskningen	2
3.1	Bolagsstyrelsens uppföljning av internkontroll 2018	2
3.2	Planer för uppföljning av internkontroll 2019	3
3.3	Bolagets arbete med internkontroll i praktiken	3
3.4	Bolagets rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet	4
3.5	Bolagets rutiner för handlingar och protokoll	4
3.6	Bolagets mål och riktlinjer	4
4	Fördjupad granskning	4
	Granskade dokument	5



Uppsala Stadsteater AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## 1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av lekmannarevisorerna genomfört en grundläggande granskning för Uppsala Stadsteater AB avseende 2019.

Lekmannarevisorns arbete regleras i aktiebolagslagens tionde kapitel.

Lekmannarevisorns uppdrag är definierat i aktiebolagslagen och ska granska:

- Om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt,
- Om verksamheten sköts på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt,
- Om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god sed vid detta slag av granskning kräver.

Lekmannarevisorn ska följa de anvisningar som meddelas av årsstämman, såvida de inte strider mot lag, bolagsordning eller god sed.

Lekmannarevisorn ska efter varje räkenskapsår lämna en granskningsrapport till årsstämman.

Efter genomförd granskning bedömer vi att bolaget har tydliga ansvarsområden, klara spelregler och fungerande verktyg (system, rutiner, nyckeltal m m) för styrning, uppföljning och kontroll. Styrelsen följer kontinuerligt upp verksamhet och resultat. Bolaget följer den koncernövergripande riktlinjen för verksamhetsplanering och uppföljning. Ändamålsenligheten i beslutsunderlag och protokoll hos bolaget bedöms som god. Den interna kontrollen bedöms som tillräcklig.

## 2 Planering

Information från ledningen, från styrelseprotokoll samt från revisioner av bolaget tidigare är ligger till grund för inriktningen av årets granskning. Granskningen inriktas på att bolaget följer fastställda principer och regler, såväl interna som externa samt om bolaget har förutsättningar och ramverk som knyter an till det kommunala ändamålet med verksamheten.

Granskningen omfattar Uppsala Stadsteater AB.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Bolagsstyrelsens uppföljning av internkontroll 2018

För 2018 blev resultatet av uppföljningen av internkontroll följande:

Bolag	Kontrollområden	Avvikelser	Område
Uppsala Stadsteater AB	25	-	-



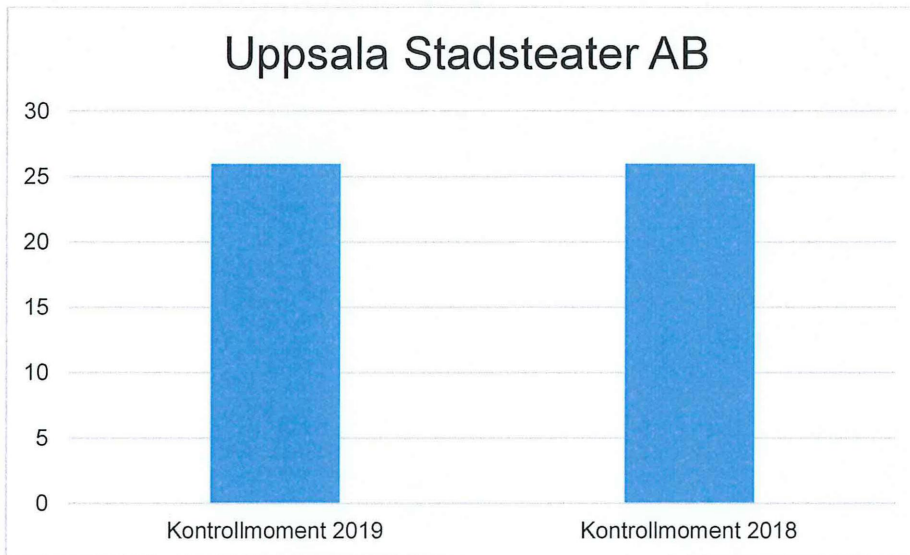
Uppsala Stadsteater AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

Redovisningen är baserad på bolagets avrapportering av internkontroll 2018. Kategoriseringen är gjord utifrån om bolaget själv har anmärkt kontrollområdet.

### 3.2 Planer för uppföljning av internkontroll 2019

Uppsala Stadsteater ABs plan för uppföljning av internkontroll omfattar 26 kontrollmoment 2019 vilket är lika många som 2018



Bolag	Verksamhetskontroller	Kontroller av system och rutiner	Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut	Finans. kontroll	Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv
Uppsala Stadsteater AB	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.

### 3.3 Bolagets arbete med internkontroll i praktiken

Bolagets internkontrollplan går årligen igenom på chefgruppsmöte. Då revideras dokumentet. Analys görs av respektive område samt en bedömning av eventuellt nytillkomna områden.

Under andra halvåret 2019 har bolaget även tagit upp några punkter ur intern kontrollplanen på varje styrelsemöte. Beslut om eventuella ändringar fattas under respektive styrelsemöte.



Uppsala Stadsteater AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

### **3.4 Bolagets rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet**

Månadsbokslut rapporteras till Uppsala Stadshus AB cirka tio dagar efter månadsskifte.

Delårsbokslut per april och per augusti rapporteras till Uppsala Stadshus AB cirka 15 dagar efter månadsskifte. Helårsprognos upprättas även i samband med tertialboksluten.

Internt rapporteras ekonomi och verksamhet i samband med chefsgrupp, samverkansgrupp med dotterbolagen samt personalmöten.

### **3.5 Bolagets rutiner för handlingar och protokoll**

Kallelse och handlingar skickas ut till styrelsen samt lekmannarevisorer och berörda tjänstemän senast en vecka före mötet via mail.

Protokollen från styrelsemötena publiceras i styrelsens virtuella samarbetsrum på kommunportalen Insidan.

### **3.6 Bolagets mål och riktlinjer**

Ändamålet med verksamheten för bolaget står inskrivet i bolagsordningen.

Grundat i ägardirektiven (och övriga mål och uppdrag i kommunens mål och budget) beslutar styrelsen om en affärsplan.

## **4 Fördjupad granskning**

Under 2019 genomfördes en kartläggning av rutiner avseende bisysslor i de kommunala bolagen. Kartläggningen visade på att det i flera av bolagen finns rutiner för information och beslut av bisyssla samt att de flesta bolagen uppdaterar medarbetares information om bisyssla i samband med medarbetarsamtalen.

Parallellt med denna grundläggande granskning har en uppföljande granskning av Uppsala kommuns bolagsstyrning i ett koncernperspektiv genomförts.

Datum som ovan

KPMG AB

Bo Ädel

Uppdragsansvarig,  
auktoriserad revisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal  
yrkesrevisor

Max Kollberg

Granskare



**Uppsala Stadsteater AB**  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## **Granskade dokument**

- Ägardirektiv
- Bolagsordning
- Uppsala Stadsteater ABs internkontrollplan 2019
- Uppsala Stadsteater ABs uppföljning av internkontroll 2018
- Uppsala Stadsteater ABs affärsplan 2019-2021

Lekmannarevisorerna i Uppsala  
Vatten och Avfall AB  
556025-0051

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Vatten och  
Avfall AB  
Organisationsnummer 556025-0051

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Vatten och Avfall ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Slutligen har fråga ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Vi bedömer dock att det är väsentligt att bolaget lyfter samordningen av samhällsplaneringsfrågor i Uppsala kommun mellan kommunen och bolagen med sin ägare så att bolagets kompetens tas tillvara på bästa sätt.

Uppsala dag som ovan



Karolina Larfors  
*Lekmannarevisor*



Alf Karlsson  
*Lekmannarevisor*



Lekmannarevisorerna i Uppsala  
Parkeringsaktiebolag  
556044-4498

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala  
Parkeringsaktiebolag  
Organisationsnummer 556044-4498

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Parkeringsaktiebolags verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsd i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Slutligen har fråga ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Vi bedömer dock att det är väsentligt att bolaget lyfter samordningen av samhällsplaneringsfrågor i Uppsala kommun mellan kommunen och bolagen med sin ägare och att bolaget självt fortsätter att utveckla arbetet för bästa möjliga arbetsmiljö.

Uppsala dag som ovan



Alf Karlsson

*Lekmannarevisor*



Marie-Louise Lundberg

*Lekmannarevisor*

Lekmannarevisorerna i Uppsala  
Kommuns Fastighetsaktiebolag  
556099-5077

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Kommuns  
Fastighetsaktiebolag  
Organisationsnummer 556099-5077

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Kommuns Fastighetsaktiebolags verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Även en fråga har ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Under 2020 kommer fastighetsförsäljningar att ske av delar av bolagets fastighetsinnehav. Vi bedömer att det är viktigt att noggrant följa dessa omfattande kommande fastighetsförsäljningar löpande.



1

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Lise-Lotte Argulander  
*Lekmannarevisor*



Tommy Larsson  
*Lekmannarevisor*

Lekmannarevisorerna i Gottsunda  
Marknad AB  
556643-0608

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Gottsunda Marknad AB  
Organisationsnummer 556643-0608

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat  
Gottsunda Marknad ABs verksamhet.

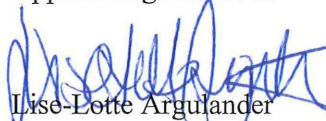
Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och  
beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.


Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om  
verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som  
gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred  
i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av  
bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och  
omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk  
synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan

  
Lise-Lotte Argulander  
Lekmannarevisor

  
Tommy Larsson  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i Storvreta  
Centrum AB  
556833-8312

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Storvreta Centrum AB  
Organisationsnummer 556833-8312

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Storvreta Centrum ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.


Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan

  
Lise-Lotte Argulander  
Lekmannarevisor

  
Tommy Larsson  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i Fastighetsbolaget  
Storvreta Handelsbolag  
916514-6029

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Fastighetsbolaget  
Storvreta Handelsbolag  
Organisationsnummer 916514-6029

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Fastighetsbolaget Storvreta Handelsbolags verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.


Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan

  
Lise-Lotte Argulander  
Lekmannarevisor

  
Tommy Larsson  
Lekmannarevisor



# Lekmanna- revision 2019

Granskningsrapport

Uppsala Kommuns Fastighets AB

KPMG AB

2020-02-04

Antal sidor 5





Uppsala Kommuns Fastighets AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Planering	2
3	Resultat av granskningen	2
3.1	Bolagsstyrelsens uppföljning av intern kontroll 2018	2
3.2	Planer för uppföljning av intern kontroll 2019	3
3.3	Bolagets arbete med intern kontroll i praktiken	3
3.4	Bolagets rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet	4
3.5	Bolagets rutiner för handlingar och protokoll	4
3.6	Bolagets mål och riktlinjer	4
4	Fördjupad granskning	4
	Granskade dokument	6



Uppsala Kommuns Fastighets AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## 1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av lekmannarevisorerna genomfört en grundläggande granskning för Uppsala Kommuns Fastighets AB med dess dotterbolag avseende 2019.

Lekmannarevisorns arbete regleras i aktiebolagslagens tionde kapitel.

Lekmannarevisorns uppdrag är definierat i aktiebolagslagen och ska granska:

- Om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt,
- Om verksamheten sköts på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt,
- Om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god sed vid detta slag av granskning kräver.

Lekmannarevisorn ska följa de anvisningar som meddelas av årsstämman, såvida de inte strider mot lag, bolagsordning eller god sed.

Lekmannarevisorn ska efter varje räkenskapsår lämna en granskningsrapport till årsstämman.

Efter genomförd granskning bedömer vi att bolaget har tydliga ansvarsområden, klara spelregler och fungerande verktyg (system, rutiner, nyckeltal m m) för styrning, uppföljning och kontroll. Styrelsen följer kontinuerligt upp verksamhet och resultat. Bolaget följer den koncernövergripande riktlinjen för verksamhetsplanering och uppföljning. Ändamålsenligheten i beslutsunderlag och protokoll hos bolaget bedöms som god. Den interna kontrollen bedöms som tillräcklig.

## 2 Planering

Information från ledningen, från styrelseprotokoll samt från revisioner av bolaget tidigare år ligger till grund för inriktningen av årets granskning. Granskningen inriktas på att bolaget följer fastställda principer och regler, såväl interna som externa samt om bolaget har förutsättningar och ramverk som knyter an till det kommunala ändamålet med verksamheten.

Granskningen omfattar Uppsala Kommuns Fastighets AB.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Bolagsstyrelsens uppföljning av intern kontroll 2018

Bolaget genomför uppföljning av internkontrollplanen kontinuerligt och rapporterar till ägaren enligt schema från kommunledningskontoret. Enligt bolaget sker det stora arbetet med uppföljning främst i samband med arbetet med affärsplanen. Utifrån föregående internkontrollplan utvärderas och analyseras riskerna och en ny uppdaterad internkontrollplan tas fram.

För 2018 blev resultatet av uppföljningen av internkontroll följande:



**Uppsala Kommuns Fastighets AB**  
Lekmannarevision 2019

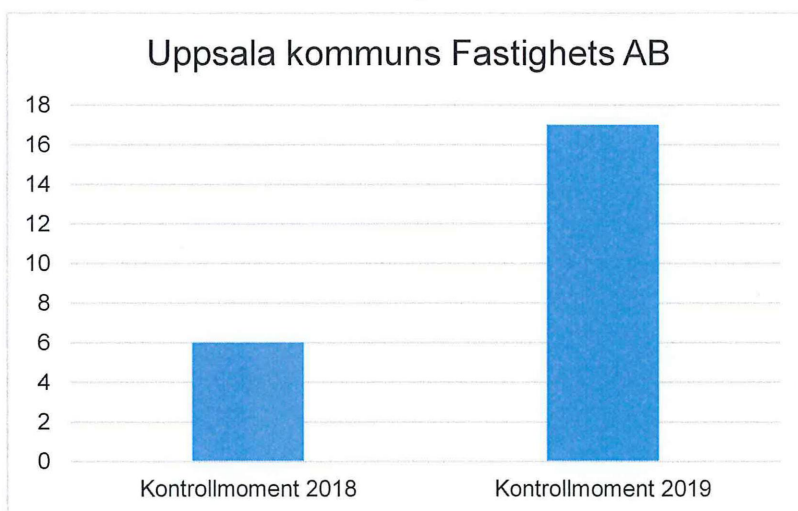
2020-02-04

Bolag	Kontrollområden	Avvikelser	Område
Uppsala kommun Fastighets AB	6	-	-

Redovisningen är baserad på bolagets avrapportering av intern kontroll 2018. Kategoriseringen är gjord utifrån om bolaget själv har anmärkt kontrollområdet.

### 3.2 Planer för uppföljning av intern kontroll 2019

Uppsala Kommun Fastighets ABs plan för uppföljning av intern kontroll 2019 omfattar 17 kontrollmoment. Internkontrollplanen för 2018 omfattade 6 kontrollmoment.



Bolag	Verksamhetskontroller	Kontroller av system och rutiner	Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut	Finans. kontroll	Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv
Uppsala Kommun Fastighets AB	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.

### 3.3 Bolagets arbete med intern kontroll i praktiken

Uppsala Kommun Fastighets ABs ledningsgrupp listar årligen bolagets väsentliga risker i enlighet med gällande riktlinjer. Efter identifiering och beskrivning värderas riskerna utifrån sannolikhet och påverkan i kombination med om bolaget har åtgärder för att minska risken eller inte. De med högst värden ingår i bolagets internkontrollplan för att särskilt kontrolleras under kommande år. Uppföljning av bolagets



Uppsala Kommuns Fastighets AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

internkontrollplan sker genom rapportering i samband med inrapportering av årsbokslut.

### **3.4 Bolagets rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet**

Månadsuppföljningar sker som regel varje månad. Vid tertialboksluten per sista april och sista augusti upprättas helårsprognoser. Rapportering sker till styrelsen och till Uppsala Stadshus AB. Uppföljning av kommunfullmäktiges inriktningsmål, uppdrag, ägardirektiv, kommunövergripande planer och program samt åtgärder rapporteras tre gånger per år.

Rapportering till styrelsen sker på styrelsemötena utifrån en beslutad rapportinstruktion.

### **3.5 Bolagets rutiner för handlingar och protokoll**

Kallelsen inför styrelsemöte skickas till samtliga ledamöter, suppleanter och revisorer senast en vecka före sammanträdet. Till kallelsen bifogas dagordning och beslutsunderlag. Inför varje utskick av kallelse och handlingar har VD möte med styrelsens arbetsutskott för att fastställa agenda och beslutsärenden.

Efter att protokollet justerats skickas detta till Kommunledningskontoret för att anmälas på Uppsala Stadshus ABs styrelsemöte samt för publicering på kommunens webbplats.

### **3.6 Bolagets mål och riktlinjer**

Ändamålet med verksamheten för bolaget står inskrivet i bolagsordningen.

Grundat i ägardirektiven (och övriga mål och uppdrag i kommunens mål och budget) beslutar styrelsen om en affärsplan.

## **4 Fördjupad granskning**

Under 2019 genomfördes en kartläggning av rutiner avseende bisysslor i de kommunala bolagen. Kartläggningen visade på att det i flera av bolagen finns rutiner för information och beslut av bisyssla samt att de flesta bolagen uppdaterar medarbetares information om bisyssla i samband med medarbetarsamtalen.

Parallellt med denna grundläggande granskning har en uppföljande granskning av Uppsala kommuns bolagsstyrning i ett koncernperspektiv genomförts.



**Uppsala Kommuns Fastighets AB**  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

Datum som ovan

KPMG AB

Bo Ädel

Uppdragsansvarig,  
auktoriserad revisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal  
yrkesrevisor

Max Kollberg

Granskare



**Uppsala Kommuns Fastighets AB**  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## **Granskade dokument**

- Ägardirektiv
- Bolagsordning
- Uppsala Kommuns Fastighets ABs internkontrollplan 2019
- Uppsala Kommuns Fastighets ABs uppföljning av intern kontroll 2018
- Uppsala Kommuns Fastighets ABs affärsplan 2019
- Rapportinstruktion för Uppsala Kommuns Fastighetsaktiebolag
- Arbetsordning för Styrelsen i Uppsala Kommuns Fastighetsaktiebolag

Lekmannarevisorerna i Uppsala  
Bostadsförmedling AB  
556109-6628

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala  
Bostadsförmedling AB  
Organisationsnummer 556109-6628

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Bostadsförmedlings ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Även en fråga har ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Av den auktoriserade revisorns revisionsberättelse för 2019 framgår att bolaget varit sent med att betala skatter och avgifter vid ett flertal tillfällen under 2019.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll i huvudsak har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Ove Heimfors

*Lekmannarevisor*



Berit Danielsson

*Lekmannarevisor*



Lekmannarevisorerna i Uppsalahem  
Aktiebolag  
556137-3589

Uppsala den 19 mars 2019

Till årsstämman i Uppsalahem Aktiebolag  
Organisationsnummer 556137-3589

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsalahem Aktiebolags verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Slutligen har fråga ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Vi bedömer dock att det är väsentligt att bolaget lyfter samordningen av samhällsplaneringsfrågor i Uppsala kommun mellan kommunen och bolagen med sin ägare, så att bolagets kompetens tas tillvara på bästa sätt.

Uppsala dag som ovan



Hans Edlund  
*Lekmannarevisor*



Alf Karlsson  
*Lekmannarevisor*

Lekmannarevisorerna i Kretia  
i Uppsala Kvarngärdet AB  
556831-8348

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsalahem Aktiebolag  
Organisationsnummer 556831-8348

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Kretia i Uppsala Kvarngärdet ABs verksamhet.

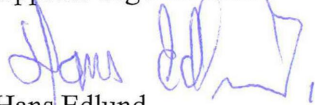
Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan

  
Hans Edlund  
Lekmannarevisor

  
Alf Karlsson  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i Uppsalahem  
Elmer AB  
556862-0453

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsalahem Aktiebolag  
Organisationsnummer 556862-0453

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsalahem Elmer ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan

Hans Edlund  
*Lekmannarevisor*

Alf Karlsson  
*Lekmannarevisor*

Lekmannarevisorerna i Uppsalahem  
Eksättragården AB  
556862-0461

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsalahem Aktiebolag  
Organisationsnummer 556862-0461

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsalahem Eksättragården ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan

  
Hans Edlund  
Lekmannarevisor

  
Alf Karlsson  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i Kretia 2  
Fastighets AB  
556938-3929

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsalahem Aktiebolag  
Organisationsnummer 556938-3929

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Kretia 2 Fastighets ABs verksamhet.

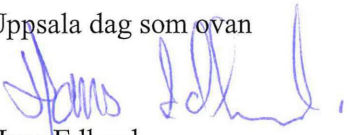
Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan

  
Hans Edlund  
Lekmannarevisor

  
Alf Karlsson  
Lekmannarevisor



# Lekmanna- revision 2019

Granskningsrapport  
Uppsalahem AB

KPMG AB

2020-02-04

Antal sidor 5



Uppsalahem AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Planering	2
3	Resultat av granskningen	2
3.1	Bolagsstyrelsens uppföljning av internkontroll 2018	2
3.2	Planer för uppföljning av internkontroll 2019	3
3.3	Bolagets arbete med internkontroll i praktiken	3
3.4	Bolagets rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet	3
3.5	Bolagets rutiner för handlingar och protokoll	4
3.6	Bolagets mål och riktlinjer	4
4	Fördjupad granskning	4
	Granskade dokument	5





Uppsalahem AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## 1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av lekmannarevisorerna genomfört en grundläggande granskning för Uppsalahem AB och dess dotterbolag avseende 2019.

Lekmannarevisorns arbete regleras i aktiebolagslagens tionde kapitel.

Lekmannarevisorns uppdrag är definierat i aktiebolagslagen och ska granska:

- Om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt,
- Om verksamheten sköts på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt,
- Om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god sed vid detta slag av granskning kräver.

Lekmannarevisorn ska följa de anvisningar som meddelas av årsstämman, såvida de inte strider mot lag, bolagsordning eller god sed.

Lekmannarevisorn ska efter varje räkenskapsår lämna en granskningsrapport till årsstämman.

Efter genomförd granskning bedömer vi att bolaget har tydliga ansvarsområden, klara spelregler och fungerande verktyg (system, rutiner, nyckeltal m m) för styrning, uppföljning och kontroll. Styrelsen följer kontinuerligt upp verksamhet och resultat. Bolaget följer den koncernövergripande riktlinjen för verksamhetsplanering och uppföljning. Ändamålsenligheten i beslutsunderlag och protokoll hos bolaget bedöms som god. Den interna kontrollen bedöms som tillräcklig.

## 2 Planering

Information från ledningen, från styrelseprotokoll samt från revisioner av bolaget tidigare år ligger till grund för inriktningen av årets granskning. Granskningen inriktas på att bolaget följer fastställda principer och regler, såväl interna som externa samt om bolaget har förutsättningar och ramverk som knyter an till det kommunala ändamålet med verksamheten.

Granskningen omfattar Uppsalahem AB.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Bolagsstyrelsens uppföljning av internkontroll 2018

För 2018 blev resultatet av uppföljningen av internkontroll följande:

Bolag	Kontrollområden	Avvikelser	Område
Uppsalahem AB	13	-	-



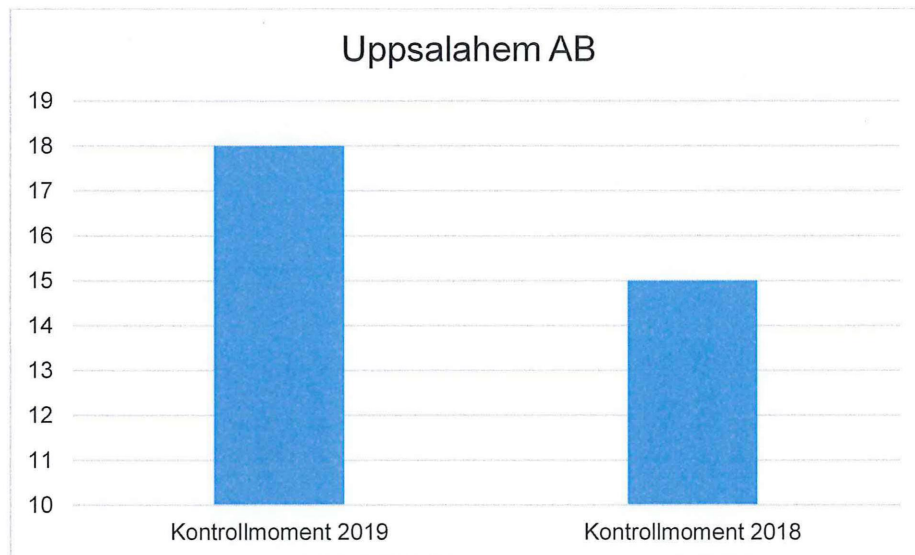
**Uppsalahem AB**  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

Redovisningen är baserad på bolagets avrapportering av internkontroll 2018. Kategoriseringen är gjord utifrån om bolaget själv har anmärkt kontrollområdet.

### 3.2 Planer för uppföljning av internkontroll 2019

Uppsalahem AB:s plan för uppföljning av internkontroll omfattar 18 kontrollmoment 2019 jämfört med 15 kontrollmoment 2018.



Bolag	Verksamhetskontroller	Kontroller av system och rutiner	Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut	Finans. kontroll	Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv
Uppsalahem AB	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.

### 3.3 Bolagets arbete med internkontroll i praktiken

Uppsalahems interna kontrollplan är en del av bolagets affärsplan. Intern kontrollplanen baseras på en risk- och väsentlighetsanalys. Internkontrollplanen följs upp tre gånger per år i samband med uppföljning av affärsplan och ekonomiskt utfall. Redovisning av uppföljningen av internkontrollplan för Uppsala Stadshus AB sker en gång per år i samband med bokslut.

### 3.4 Bolagets rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet

Månadsuppföljningar sker som regel per februari, mars, maj, september, oktober och november. Vid tertialboksluten per den sista april och per den sista augusti görs helårsprognos. Rapportering sker till styrelsen samt till Uppsala Stadshus AB. Bokslut



Uppsalahem AB  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

sker per den sista december. Inför 2020 har en särskild ekonomisk tidsplan framtagits vilken ska presenteras för ledningsgruppen i bolaget.

### **3.5 Bolagets rutiner för handlingar och protokoll**

Handlingar till styrelsemöten skickas ut senast en vecka före mötet. Protokoll skickas för justering senast sju dagar efter mötet. Färdigjusterad och sekretesshanterad version av protokollet publiceras på bolagets externwebb. Styrelseprotokollet skickas även till Kommunledningskontoret.

### **3.6 Bolagets mål och riktlinjer**

Ändamålet med verksamheten för bolaget står inskrivet i bolagsordningen.

Grundat i ägardirektiven (och övriga mål och uppdrag i kommunens mål och budget) beslutar styrelsen om en affärsplan.

## **4 Fördjupad granskning**

Under 2019 genomfördes en kartläggning av rutiner avseende bisysslor i de kommunala bolagen. Kartläggningen visade på att det i flera av bolagen finns rutiner för information och beslut av bisyssla samt att de flesta bolagen uppdaterar medarbetares information om bisyssla i samband med medarbetarsamtalen.

Parallellt med denna grundläggande granskning har en uppföljande granskning av Uppsala kommuns bolagsstyrning i ett koncernperspektiv genomförts.

Datum som ovan

KPMG AB

Bo Ädel

Uppdragsansvarig,  
auktoriserad revisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal  
yrkesrevisor

Max Kollberg

Granskare



**Uppsalahem AB**  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## **Granskade dokument**

- Ägardirektiv
- Bolagsordning
- Uppsalahem AB:s internkontrollplan 2019
- Uppsalahem AB:s uppföljning av internkontroll 2018
- Uppsalahem AB:s affärsplan 2019-2021

Lekmannarevisorerna i Aktiebolaget  
Uppsala Kommuns Industrihus  
556162-6606

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Aktiebolaget Uppsala  
Kommuns Industrihus  
Organisationsnummer 556162-6606

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Aktiebolaget Uppsala Kommuns Industrihus verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Även en fråga har ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Under 2020 kommer försäljningar av bolagets fastighetsinnehav att ske i enlighet med kommunfullmäktiges beslut. Vi bedömer att det är viktigt att noggrant följa dessa fastighetsförsäljningar löpande för att säkerställa bolagets långsiktiga förutsättningar.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Karolina Larfors  
*Lekmannarevisor*



Berit Danielsson  
*Lekmannarevisor*

Lekmannarevisorerna i Uppsala  
Industrihus Västland AB  
556181-2412

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala  
Industrihus Västland AB  
Organisationsnummer 556181-2412

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Industrihus Västland ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Karolina Larfors  
Lekmannarevisor



Berit Danielsson  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i Uppsala Kommuns  
Industrihus Förvaltnings Aktiebolag  
556396-3403

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Kommuns  
Industrihus Förvaltnings Aktiebolag  
Organisationsnummer 556396-3403

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Kommuns Industrihus Förvaltnings Aktiebolags verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Berit Danielsson  
Lekmannarevisor



Karolina Larfors  
Lekmannarevisor



Lekmannarevisorerna i Uppsala  
Industrihus Cykeln AB  
556445-3859

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Industrihus  
Cykeln AB  
Organisationsnummer 556445-3859

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Industrihus Cykeln ABs verksamhet.

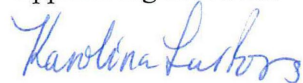
Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Karolina Larfors  
Lekmannarevisor



Berit Danielsson  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i DLIJ  
Förvaltning AB  
556694-5183

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i DLIJ Förvaltning AB  
Organisationsnummer 556694-5183

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat DLIJ Förvaltning ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Berit Danielsson  
Lekmannarevisor



Karolina Larfors  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i Industrihus  
i Eke AB  
556701-2157

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Industrihus i Eke AB  
Organisationsnummer 556701-2157

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Industrihus i Eke ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Berit Danielsson  
Lekmannarevisor



Karolina Larfors  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i AB  
Boländerna 32:2  
556997-5591

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i AB Boländerna 32:2  
Organisationsnummer 556997-5591

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat AB Boländerna 32:2s verksamhet.

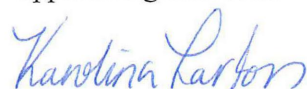
Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Karolina Larfors  
Lekmannarevisor



Berit Danielsson  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i Förvaltningsbolaget  
Industrihus Kölen Kommanditbolag  
916634-0183

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Förvaltningsbolaget  
Industrihus Kölen Kommanditbolag  
Organisationsnummer 916634-0183

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Förvaltningsbolaget Industrihus Kölen Kommanditbolags verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Berit Danielsson  
Lekmannarevisor



Karolina Larfors  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i Uppsala Kommuns  
Industrihus Rälsen Handelsbolag  
916671-9535

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Kommuns  
Industrihus Rälsen Handelsbolag  
Organisationsnummer 916671-9535

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Kommuns Industrihus Rälsen Handelsbolags verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.


Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan

  
Berit Danielsson  
Lekmannarevisor

  
Karolina Larfors  
Lekmannarevisor

Lekmannarevisorerna i Uppsala Kommuns  
Industrihus Brand Handelsbolag  
969643-4480

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Kommuns  
Industrihus Brand Handelsbolag  
Organisationsnummer 969643-4480

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Kommuns Industrihus Brand Handelsbolags verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Berit Danielsson  
Lekmannarevisor



Karolina Larfors  
Lekmannarevisor



# Lekmanna- revision 2019

Granskningsrapport

AB Uppsala kommuns Industrihus

KPMG AB

2020-02-04

Antal sidor 5





AB Uppsala kommuns Industrihus  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Planering	2
3	Resultat av granskningen	2
3.1	Bolagsstyrelsens uppföljning av intern kontroll 2018	2
3.2	Planer för uppföljning av intern kontroll 2019	3
3.3	Bolagets arbete med intern kontroll i praktiken	4
3.4	Bolagets rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet	4
3.5	Bolagets rutiner för handlingar och protokoll	4
3.6	Bolagets mål och riktlinjer	4
4	Fördjupad granskning	4
	Granskade dokument	5



## 1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av lekmannarevisorerna genomfört en grundläggande granskning för AB Uppsala kommuns Industrihus avseende 2019.

Lekmannarevisorns arbete regleras i aktiebolagslagens tionde kapitel.

Lekmannarevisorns uppdrag är definierat i aktiebolagslagen och ska granska:

- Om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt,
- Om verksamheten sköts på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt,
- Om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god sed vid detta slag av granskning kräver.

Lekmannarevisorn ska följa de anvisningar som meddelas av årsstämman, såvida de inte strider mot lag, bolagsordning eller god sed.

Lekmannarevisorn ska efter varje räkenskapsår lämna en granskningsrapport till årsstämman.

Efter genomförd granskning bedömer vi att bolaget har tydliga ansvarsområden, klara spelregler och fungerande verktyg (system, rutiner, nyckeltal m m) för styrning, uppföljning och kontroll. Styrelsen följer kontinuerligt upp verksamhet och resultat. Bolaget följer den koncernövergripande riktlinjen för verksamhetsplanering och uppföljning. Ändamålsenligheten i beslutsunderlag och protokoll hos bolaget bedöms som god. Den interna kontrollen bedöms som tillräcklig.

## 2 Planering

Information från ledningen, från styrelseprotokoll samt från revisioner av bolaget tidigare år ligger till grund för inriktningen av årets granskning. Granskningen inriktas på att bolaget följer fastställda principer och regler, såväl interna som externa samt om bolaget har förutsättningar och ramverk som knyter an till det kommunala ändamålet med verksamheten.

Granskningen omfattar AB Uppsala kommuns Industrihus.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Bolagsstyrelsens uppföljning av intern kontroll 2018

För 2018 blev resultatet av uppföljningen av intern kontroll följande:

Bolag	Kontrollområden	Noteringar	Område
IHUS	45	8	Olyckor vid ensamarbete

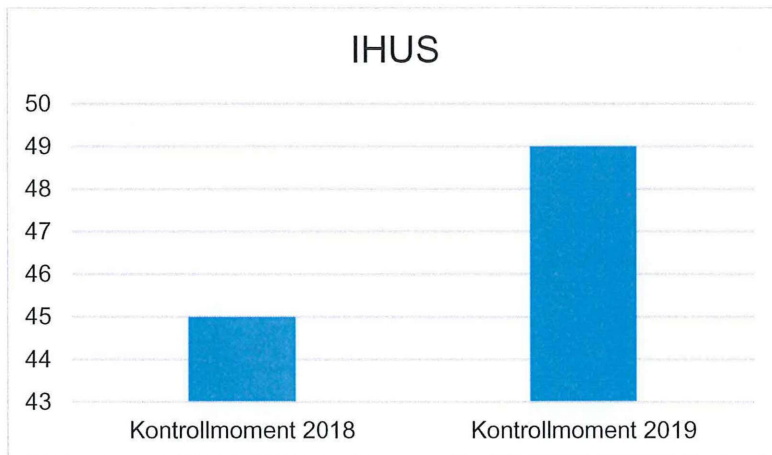
2020-02-04

			Övriga arbetsmiljörelaterade skador  Resursbrist, stress och/eller överbelastning som medför ohälsa  Kompetensbrist  Fel pris vid köp/sälj av fastighet  Fördyring av projekt  Risk för datahaveri  Risk för intrång/virus
--	--	--	--

Redovisningen är baserad på bolagets avrapportering av intern kontroll 2018. Kategoriseringen är gjord utifrån om bolaget själv har anmärkt kontrollområdet.

### 3.2 Planer för uppföljning av intern kontroll 2019

AB Uppsala kommuns Industrihus planer för uppföljning av intern kontroll omfattar 49 kontrollmoment 2019, vilket är att jämföra med 45 kontrollmoment 2018.



Bolag	Verksamhetskontroller	Kontroller av system och rutiner	Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut	Finanskontroll	Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv
IHUS	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.



AB Uppsala kommuns Industrihus  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

### 3.3 Bolagets arbete med intern kontroll i praktiken

Bolaget genomför årligen en genomgång av bolagets risker. Detta sker under hösten i samband med framtagandet av affärsplan och budget. Ledningsgruppen i bolaget gör en identifiering av vilka risker som är relevanta för verksamheten och utifrån det värderas sannolikheter och konsekvenser. Styrelsen följer upp föregående års internkontrollarbete i januari. Bolagets ledningsgrupp följer upp arbetet flera gånger per år.

### 3.4 Bolagets rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet

Bolagets ledning och styrelse informeras vid varje styrelsemöte om ekonomi och verksamhet, vilket motsvarar ungefär åtta till nio gånger per år. Under verksamhetsåret upprättar bolaget även två helårsprognoser, per den sista april och per den sista augusti. Bolaget upprättar även ett delårsbokslut per augusti.

### 3.5 Bolagets rutiner för handlingar och protokoll

Kallelse och handlingar skickas ut en vecka innan varje styrelsemöte. Protokollen publiceras på kommunens webbplats när de har justerats.

### 3.6 Bolagets mål och riktlinjer

Ändamålet med verksamheten för bolaget står inskrivet i bolagsordningen.

Grundat i ägardirektiven (och övriga mål och uppdrag i kommunens mål och budget) beslutar styrelsen om en affärsplan.

## 4 Fördjupad granskning

Under 2019 genomfördes en kartläggning av rutiner avseende bisysslor i de kommunala bolagen. Kartläggningen visade på att det i flera av bolagen finns rutiner för information och beslut av bisyssla samt att de flesta bolagen uppdaterar medarbetares information om bisyssla i samband med medarbetarsamtalen.

Parallellt med denna grundläggande granskning har en uppföljande granskning av Uppsala kommuns bolagsstyrning i ett koncernperspektiv genomförts.

Datum som ovan

KPMG AB

Bo Ädel

Uppdragsansvarig,  
auktoriserad revisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal  
yrkesrevisor

Max Kollberg

Granskare



**AB Uppsala kommuns Industrihus**  
Lekmannarevision 2019

2020-02-04

## **Granskade dokument**

- Ägardirektiv
- Bolagsordning
- AB Uppsala Kommuns Industrihus affärsplan och budget 2019
- AB Uppsala Kommuns Industrihus internkontrollplan 2019
- AB Uppsala Kommuns Industrihus uppföljning av internkontrollplan 2018

Lekmannarevisorerna i Fyrishov  
Aktiebolag  
556380-4524

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Fyrishov Aktiebolag  
Organisationsnummer 556380-4524

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Fyrishov Aktiebolags verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.


Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Slutligen har fråga ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Lise-Lotte Argulander  
*Lekmannarevisor*



Ove Heimfors  
*Lekmannarevisor*

Lekmannarevisorerna i Uppsala  
Konsert och Kongress AB  
556414-8301

Uppsala den 13 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala  
Konsert och Kongress AB  
Organisationsnummer 556414-8301

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Konsert och Kongress ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Även en fråga har ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Auktoriserad revisor från PwC har genomfört en utredning vad gäller beslut och processer m m i samband med att VD i bolaget slutade under 2019. Av den auktoriserade revisorns revisionsberättelse framgår att den tidigare ordföranden med anledning av detta inte beviljas ansvarsfrihet då det inte kan uteslutas att denne vållat bolaget ekonomisk skada. Vi gör ingen annan bedömning än den auktoriserade revisorn.



Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett i huvudsak ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll i huvudsak har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Magnus Andersson  
*Lekmannarevisor*



Per Davidsson  
*Lekmannarevisor*

Lekmannarevisor i Uppsala R2 AB  
556457-1452

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala R2 AB  
Organisationsnummer 556457-1452

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Jag, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedd lekmannarevisor, har granskat Uppsala R2 ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorn ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Bolaget har under år 2019 varit vilande.

Jag bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Jag bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Hans Edlund  
*Lekmannarevisor*

Lekmannarevisorerna i Destination  
Uppsala AB  
556457-1460

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Destination Uppsala AB  
Organisationsnummer 556457-1460

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Destination Uppsala ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.


Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Slutligen har fråga ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Lars-Olof Lindell  
*Lekmannarevisor*



Marie-Louise Lundberg  
*Lekmannarevisor*

Lekmannarevisorerna i Uppsala Kommun  
Förvaltningsfastigheter AB  
556911-0736

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Kommun  
Förvaltningsfastigheter AB  
Organisationsnummer 556911-0736

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Kommun Förvaltningsfastigheter ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

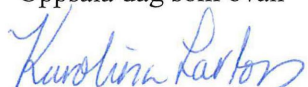
Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorererna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Slutligen har fråga ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Karolina Larfors

*Lekmannarevisor*



Berit Danielsson

*Lekmannarevisor*

Lekmannarevisorerna i Uppsala Kommun  
Sport- och Rekreationsfastigheter AB  
556911-0744

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Kommun Sport-  
och Rekreationsfastigheter AB  
Organisationsnummer 556911-0744

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Kommun Sport- och Rekreationsfastigheter ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.


Slutligen har fråga ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.



Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan

  
Lars-Olof Lindell  
*Lekmannarevisor*

  
Tommy Larsson  
*Lekmannarevisor*



Lekmannarevisorerna i Uppsala Kommun  
Skolfastigheter AB  
556911-0751

Uppsala den 19 mars 2020

Till årsstämman i Uppsala Kommun  
Skolfastigheter AB  
Organisationsnummer 556911-0751

Till fullmäktige i Uppsala kommun

## Granskningsrapport för år 2019

Vi, av fullmäktige i Uppsala kommun utsedda lekmannarevisorer, har granskat Uppsala Kommun Skolfastigheter ABs verksamhet.

Styrelse och VD ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande bolagsordning, ägardirektiv och beslut samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Lekmannarevisorerna ansvarar för att granska verksamhet och intern kontroll samt prövar om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt aktiebolagslagen och kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och av bolagsstämman fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och prövning.

Under året har revisorerna genomfört en grundläggande granskning. Granskningen har avsett bolagets interna kontroll och rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Även bolagets mål och riktlinjer samt rutiner för handlingar och protokoll har granskats. Vidare har en separat granskning i form av uppföljning av en tidigare genomförd granskning avseende bolagsstyrningen genomförts.

Slutligen har fråga ställts till bolaget vad gäller dess rutiner och processer kring bisysslor.

Vi bedömer sammantaget att bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.

Uppsala dag som ovan



Hans Edlund  
*Lekmannarevisor*



Tommy Larsson  
*Lekmannarevisor*