UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -01- 20
Diarienr. KSN-2017-0255
21 Aktbil 1

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2016-12-19

Utbildningsnämnden
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom
Fackliga organisationer/ Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet o Skolledarförbundet

Granskning av "Grundskolans ledningsfunktion"

Kommunrevisionen i Uppsala har gett KPMG i uppdrag att granska grundskolans ledningsfunktion.

I kommunens ledning och styrning har det lokala ledarskapet en mycket stor betydelse för verksamheten och verksamhetens resultat. Inte minst inom skolan har rektorerna ett sådant uppdrag. Rektor har i sitt arbete att hantera läroplan och förordningar, de kommunala målsättningarna, tilldelade resurser för den operativa verksamheten, personalens krav på en kompetent och tillgänglig chef samt elevers, föräldrars och övriga intressenters krav på en hög kvalitet. Ofta uttrycks också uppdraget som en kollision mellan administration och pedagogiskt ledarskap.

Efter att ha granskat grundskolans ledningsfunktion i Uppsala rekommenderar vi att:

- utbildningsnämnden följer upp områdeschefernas uppdrag och arbetssätt då det i intervjuerna har framkommit att rektorerna ser olika på hur områdescheferna arbetar och vilket stöd rektorerna kan förvänta sig av dem samt att lärarna menar att frågor om arbetstid behandlas olika mellan områdena.

- 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 möjligheter att planera sin verksamhet efter reella förutsättningar.

- nämnden bör tydliggöra förvaltningspersonalens uppdrag och analysera förhållandet mellan rektors ansvar och befogenheter.

- nämnden kontinuerligt bör följa upp rektorernas förutsättningar att verka som chef och ledare.

- nämnden tar fram en strategi för ledarskapsutveckling för pedagogiska chefer inom utbildningsförvaltningen.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning, senast 2017-03-30 utifrån följande frågeställningar;

- Med avseende på den genomförda granskningen vilka åtgärder föreslår ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet på nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla nedan skälen till er bedömning

För kommunrevisionen

Cecilia Hamenius

ordförande

Uppsala kommun

Grundskolans ledningsfunktion

Granskningsrapport

KPMG AB
Offentlig sektor
2016-12-19
Antal sidor: 18

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte och revisionsfrågor	3
4.	Avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	4
6.	Ansvarig nämnd	4
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Iakttagelser	4
9.1	Enheter och kunskapsresultat	4
9.2	Nämndens styrning och ledningsorganisation	7
9.3	Administrativa processer och förutsättningar	10
9.3.1	Administrativa processer	10
9.3.2	Rektors organisatoriska förutsättningar	11
9.4	Tillgång till rektors pedagogiska ledarskap	14
9.5	Ledarskapsutveckling för rektorerna	17

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

1. Sammanfattning

I kommunens ledning och styrning har det lokala ledarskapet en mycket stor betydelse för verksamheten och verksamhetens resultat. Inte minst inom skolan har rektorerna ett sådant uppdrag. Uppsala kommuns revisorer bedömer ur ett *risk- och väsentlighetsperspektiv* att det är mycket viktigt med en väl fungerande ledningsfunktion för att nå en god måluppfyllelse.

- Ledningsorganisationen

  Utbildningsnämnden ansvarar för utbildningsväsendet i Uppsala kommun. Förvaltningen högste chef är utbildningsdirektören. Direkt under henne arbetar grundskolechefen, som är chef över fyra områdeschefer. På både direktörens och grundskolechefens nivå finns det en ledningsgrupp. Kommunens rektorer är underställda områdescheferna.

- Processer, styrning och organisatoriska förutsättningar

  Inom förvaltningen används flera olika administrativa system. Deras ändamålsenlighet är varierande. En del rektorer menar att det är svårt att använda systemen effektivt när de använder dem mindre frekvent. Systemet för ekonomisk uppföljning fungerar dock bra, menar de.

  På förvaltningsnivå arbetar tjänstemän inom fem avdelningar, enhet för lokalfrågor och staber. Rektorerna är mycket nöjda med det stöd som erhåller av specialister inom ekonomi, HR, juridik och kommunikation. Deras arbete underlättas också av att skolskjuts- och skolplaceringsärenden behandlas på förvaltningsnivå. Inom avdelningarna Individstöd och Systemstöd finns bland annat central elevhälsa, modersmål, utvecklingsenhet och stöd kring skolklagomål. Rektorer och lärare menar att all denna verksamhet inte efterfrågas av dem. Områdescheferna påtalar dock att en del uppdrag utförs efter kommunövergripande beslut och dessa kan inte påverkas av utbildningsförvaltningen.

- Rektors pedagogiska ledning och stöd

  Personalen uppfattar i hög grad rektor som ledare av den pedagogiska verksamheten. Även rektorerna menar att de är pedagogiska ledare. Huruvida rektorerna har förutsättningar att genom strukturerade lektionsbesök följa upp den pedagogiska verksamheten i klassrummet skiljer sig åt mellan rektorerna. Varken nämnden eller förvaltningsledningen har någon uppfattning om lektionsbesök är en del i det pedagogiska ledarskapet eller inte. De fackliga företrädarna menar att rektorerna måste avlastas uppgifter för att kunna fullfölja uppdraget som pedagogiska ledare

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

- Ledarskapsutveckling

  Huvudmannen har ingen plan för rektorernas ledarskapsutveckling. Samtliga biträdande rektorer i Uppsala påbörjar dock rektorsutbildningen vid tillsättning. Detta innebär att de allra flesta rektorer i Uppsala har avslutat sin rektorsutbildning redan vid tillträdet som rektor. Skolområdescheferna menar att utgångspunkten för deras arbete med ledarskapsutveckling är rektorernas behov och vad de efterfrågar. Satsningar görs på kollektivet som helhet, men även på enskilda rektorer. Rektorerna upplever att de får gå på den kompetensutveckling som de initierar, men någon tid för detta frigörs inte.

Efter att ha granskat grundskolans ledningsfunktion i Uppsala rekommenderar vi att:

- utbildningsnämnden följer upp områdeschefernas uppdrag och arbetssätt då det i intervjuerna har framkommit att rektorerna ser olika på hur områdescheferna arbetar och vilket stöd rektorerna kan förvänta sig av dem samt att lärarna menar att frågor om arbetstid behandlas olika mellan områdena.

- 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 möjligheter att planera sin verksamhet efter reella förutsättningar.

- nämnden bör tydliggöra förvaltningspersonalens uppdrag och analysera förhållandet mellan rektors ansvar och befogenheter.

- nämnden kontinuerligt bör följa upp rektorernas förutsättningar att verka som chef och ledare.

- nämnden tar fram en strategi för ledarskapsutveckling för pedagogiska chefer inom utbildningsförvaltningen.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

2. Bakgrund

Ett av flera viktiga mål för revisorernas granskning av verksamheten i Uppsala kommun utgörs av att se hur ledarskapsfrågorna hanteras och utövas.

I kommunens ledning och styrning har det lokala ledarskapet en mycket stor betydelse för verksamheten och verksamhetens resultat. Inte minst inom skolan har rektorerna ett sådant uppdrag. Rektor har i sitt arbete att hantera läroplan och förordningar, de kommunala målsättningarna, tilldelade resurser för den operativa verksamheten, personalens krav på en kompetent och tillgänglig chef samt elevers, föräldrars och övriga intressenters krav på en hög kvalitet. Ofta uttrycks också uppdraget som en kollision mellan administration och pedagogiskt ledarskap.

Kommunen har annars inom de ramar som riksdagen och regeringen anger, frihet att organisera och administrera verksamheten i skolan. Den enda ledningsfunktionen som staten kräver skall finnas i skolorganisationen är rektorn (Skollagen 2 kap 9 §). Rektorns huvuduppgift är att leda och samordna det pedagogiska arbetet. Detta krav dikteras främst av statens intresse att garantera en likvärdig skola för alla med utgångspunkt i skollag med flera styrdokument. Men det är också föranlett av behovet av att ha någon som i skolorganisationen svarar för beslut som rör enskilda elevers rätt. Rektorn ska också verka för att utbildningen utvecklas.

Rektorn skall med andra ord garantera och säkerställa utbildningens kvalitet, likvärdighet samt elevens rättssäkerhet. Rektorn skall kunna hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet inom sitt ansvarsområde. Rektorsfunktionen är också barn- och utbildningsnämndens redskap när det gäller styrning och ledning.

Uppsala kommuns revisorer bedömer ur ett *risk- och väsentlighetsperspektiv* att det är mycket viktigt med en väl fungerande ledningsfunktion för att nå en god måluppfyllelse.

3. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att ge svar på:

- Hur ser ledningsorganisationen ut i förvaltningen?
- Hur fungerar de administrativa processerna och styrningen?
- Vilka organisatoriska förutsättningar har rektor för att genomföra sitt uppdrag?
- Hur uppfattar personalen tillgången till rektors pedagogiska ledning och stöd?
- Hur arbetar nämnden med ledarskapsutveckling för rektorerna?

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

4. Avgränsning

Granskningen omfattar grundskolan.

5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning utgörs i huvudsak av följande:

- skollag (SFS 2010:800),
- läroplan för grundskolan (SKOLFS 2010:37, upplaga tre) och
- nämndens riktlinjer och mål.

6. Ansvarig nämnd

Granskningen avser Utbildningsnämnden.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- studium av relevanta dokument och
- intervjuer med utbildningsnämndens ordförande, utbildningsdirektör, avdelningschef för grundskola, skolområdeschefer, urval av rektorer och lärare samt representanter för Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges skolledarförbund.

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av verksamhetsrevisor Joakim Nertyk och certifierad kommunal yrkesrevisor Lars Jönsson.

Rapporten är saklighetsgranskad av utbildningsdirektören.

9. Iakttagelser

9.1 Enheter och kunskapsresultat

I Uppsala kommun finns det, enligt utbildningsdirektören, 57 kommunala grundskolor och 6 kommunala särskolor samt 16 fristående skolor I grundskolan läste läsåret 2015/16

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

21 680 elever varav 18 130 i kommunens skolor och 3 550 hos fristående huvudmän. Andelen inpendlande och utpendlande elever är förhållandevis begränsat.[1] De inpendlande eleverna kommer främst från Östhammar och Knivsta.

Betyg ska sättas från och med höstterminen årskurs sex och därefter vid varje terminsslut. I årskurs sex sätts betyg i förhållande till kunskapskraven i årskurs sex och därefter i förhållande till kunskapskraven i årskurs nio.

Måluppfyllelsen efter läsåret 2015/2016 presenteras nedan enligt en ny redovisning. Skolverket presenterar från och med 2015 resultaten inklusive eller exklusive nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund. "Nyinvandrade elever har kommit till Sverige de senaste 4 åren. De har inte bott i Sverige eller gått i svenska skolsystemet tidigare. Elever med okänd bakgrund är elever med tillfälliga personnummer samt några enstaka elever med hemliga personnummer. Dessa båda grupper är exkluderade från redovisningen av samtliga elevers resultat. I och med revideringen av populationen i Siris 2016 är det den här redovisningen som är helt jämförbar med föregående års motsvarande redovisning."[2]

Skola	Genomsnittligt meritvärde	Andel som inte har uppnått kunskapskraven i alla ämnen	Behöriga till yrkesprogram
Uppsala	232,5	20,5 %	90,2 %
Riket	225,7	25,8 %	90,3 %

(Siris, Skolverket)

Resultaten efter det senaste läsårets slut visar att måluppfyllelsen i Uppsala kommuns skolor ligger något över genomsnittet i riket vad gäller genomsnittligt meritvärde och elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen. Andelen behöriga till gymnasieskolan, det vill säga till yrkesprogrammen, ligger i paritet med riket.

Statistiken på omstående sida ger bild av måluppfyllelsen i jämförelse med kommungrupp och riket som helhet efter läsåret 2014/2015.

[1] 2015 kom 190 elever inpendlande till Uppsala kommunala skolor medan 70 elever utpendlade till kommunala skolor. Motsvarande siffror för fristående skolor är 290 inpendlande och 20 utpendlande. (Siris, Skolverket)

[2] Analysstöd grundskolan slutbetyg år 9 -2016, Siris, Skolverket

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Huvudmän	Betyg åk. 9, andel behöriga till yrkesprogrammen				
	2011	2012	2013	2014	2015
Uppsala	88,8 %	87,7 %	88,2 %	89,8 %	87,0 %
Kommungrp.[3]	86,6 %	86,2 %	85,6 %	85,8 %	83,9 %
Riket	87,7 %	87,5 %	87,6 %	86,9 %	85,6 %

(Jämförtal, Skolverket)

Andelen elever behöriga till gymnasieskolan har legat ganska konstant under de senaste fem åren. Efter läsåret 2015/2016 blev över 90 procent behöriga. Resultaten har legat över genomsnittet i kommungruppen och riket.

Huvudmän	Betyg åk. 9, andel som ej nått kunskapskraven i ett, flera eller alla ämnen				
	2011	2012	2013	2014	2015
Uppsala	22,0 %	21,2 %	24,0 %	19,5 %	21,4 %
Kommun-grp.[4]	23,5 %	23,5 %	24,3 %	23,6 %	24,5 %
Riket	22,7 %	22,6 %	23,0 %	22,6 %	23,0 %

(Jämförtal, Skolverket)

Även andelen elever som inte har uppnått målen i alla ämnen har legat ganska konstant på runt en femtedel av eleverna. Måluppfyllelsen i Uppsala kommun är högre än genomsnittet i kommungruppen och i riket.

Huvudmän	Betyg åk. 9, genomsnittligt meritvärde, samtliga elever				
	2011	2012	2013	2014	2015
Uppsala	210,4	213,3	215,0	219,8	222,2
Kommun-grp.[5]	206,5	207,3	208,4	209,8	211,8
Riket	210,5	211,4	213,1	214,8	217,1

(Jämförtal, Skolverket)

Det genomsnittliga meritvärdet ökar årligen i hela riket, i kommungruppen och i Uppsala. Tabellen nedan visar i hur hög grad som eleverna får ett högre slutbetyg än betyg på det

[3] Kommungrupp – större städer

[4] Kommungrupp – större städer

[5] Kommungrupp – större städer

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

nationella provet i engelska, matematik och svenska. Förhållandet mellan slutbetyg och provbetyg är i stort i paritet med riket, om än något lägre i ämnet svenska.

	Andel elever med högre slutbetyg jämfört med slutbetyg 2015		
	engelska	matematik	svenska
Uppsala	10,2 %	38,1 %	20,5 %
Riket	10,8 %	38,3 %	27,3 %

(Skolverket)

9.2 Nämndens styrning och ledningsorganisation

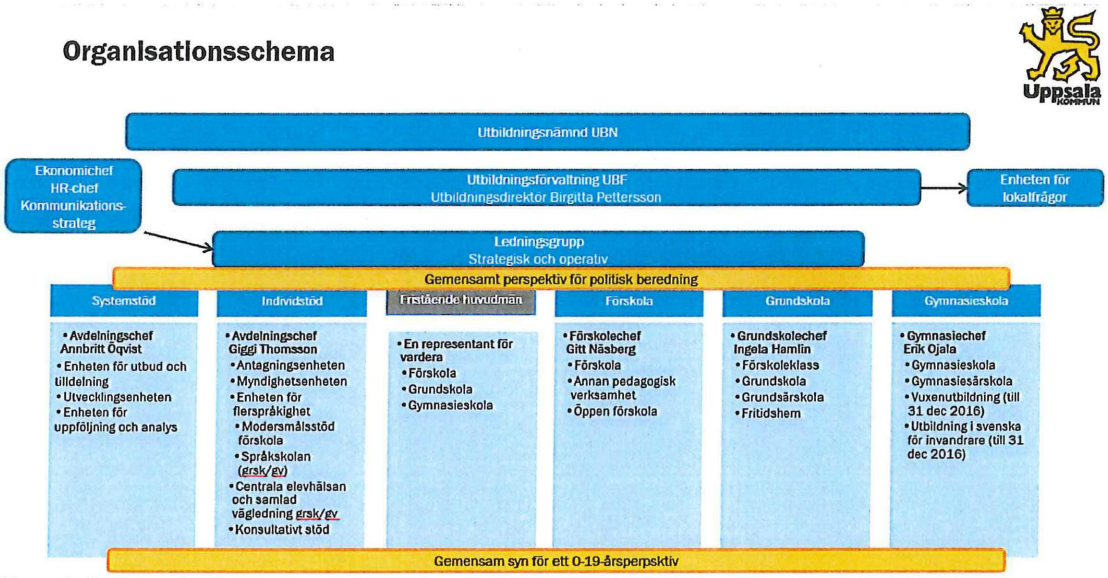
Utbildningsnämnden ansvarar enligt reglemente från kommunfullmäktige för utbildningsväsendet enligt skollag och skolförfattningar i Uppsala kommun. Nämnden styr verksamheten genom mål, budget och verksamhetsplan.

Utbildningsnämndens ordförande menar att politikens styrning får genomslag i organisationen. Det är komplext med dubbel styrning, från stat och kommun, mot rektor. Nämnden försöker att inta en strategisk roll gentemot rektorerna. Att inte gå in och styra hur-frågor. Det systematiska kvalitetsarbetet och att ha förväntningar på rektorerna samt kompetensförsörjningsfrågor är viktiga för huvudmannen, enligt ordföranden. Hon är vidare nöjd med den struktur som finns i förvaltningen.

Verksamhetsplanen på nämndnivå, som belyser frågor om ekonomi, kvalitet och Uppsala kommun som attraktiv arbetsgivare, går ner till medarbetarna på enhetsnivå, enligt rektorerna. På varje enhet skrivs verksamhetsplaner som skickas in till områdescheferna. Rektor har alltid ett styrkort pågående som upprättas tillsammans med områdeschefen. Utifrån styrkortet upprättas målkort mellan rektor och lärare. Medarbetarnas mål måste ligga i linje med styrkortet. Rektor utvärderar och följer upp sina mål i förhållande till de kommunala och statliga kraven. Rektors styrkort är oerhört viktiga och därmed också målkort för medarbetarna. Tertialavstämningar görs tillsammans med grundskolechef och utbildningsdirektör. Paraplyorganisationen har ett väldigt stort kontrollbehov, enligt några lärare. De samlar in en massa uppgifter, men det blir väldigt sällan någon återkoppling. Någon menar dock att områdeschefen faktiskt kommer ut till enheten en gång per år och redovisar resultaten.

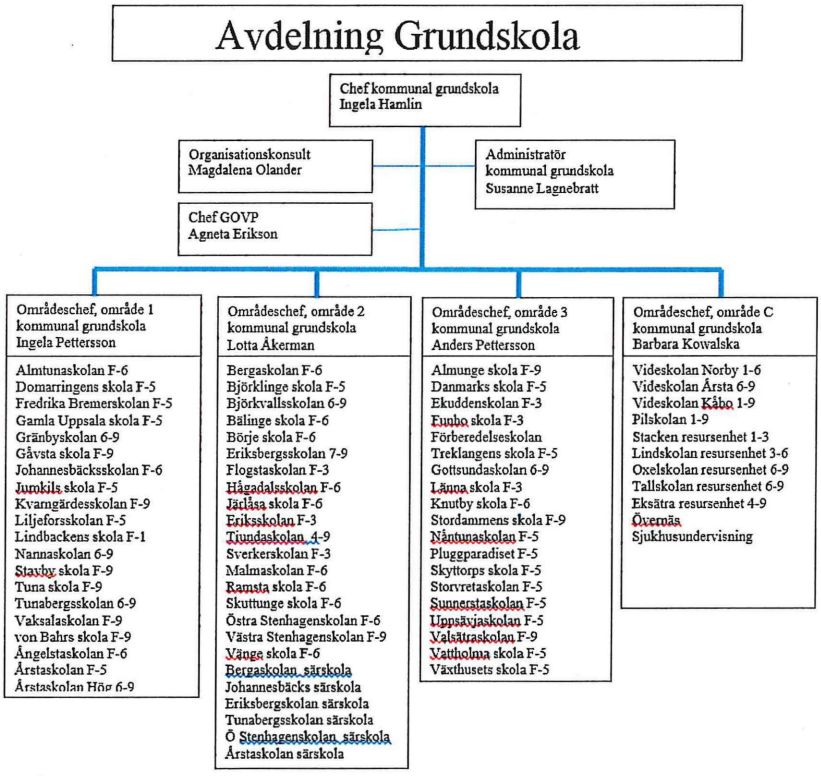
Förvaltningen leds av utbildningsdirektören. Förvaltningen är indelad i fem avdelningar: systemstöd, individstöd, förskola, grundskola och gymnasieskola. Respektive avdelning är indelad i enheter. På grundskoleavdelningen tillhör enheterna en av fyra skolområden. Varje skolenhet leds av en rektor i enlighet med skollagen. Rektorerna är underställda en av fyra områdeschefer. Direkt under utbildningsdirektören är enheten för lokalfrågor placerad.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.



(Uppsala kommun)

Bilden nedan visar grundskoleavdelningens organisation.



(Uppsala kommun)

För grundskolan finns en ledningsorganisation som består av avdelningschefen för grundskola och skolområdescheferna. ”Uppdraget är att utveckla kommunens grundskolor så att

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

varje skola är välskött, attraktiv, har en god anpassningsförmåga och är värdeskapande för eleverna", enligt broschyren "*Ledning och styrning av den kommunala grundskolan.*

"Det ska ske genom att:

• organisera avdelningen så att varje skola har grundläggande förutsättningar för sitt uppdrag.

• tillsätta skolledare, nu och på lång sikt, som har kompetens att leda och utveckla skolan i linje med grundskolans verksamhetsidé och grundläggande värderingar.

• göra analys av verksamheten med skolornas resultat och analyser som grund, så att varje satsning och åtgärd utgår från ett ärligt nuläge och resultat i förhållande till mål och vision i grundskolans verksamhetsplan.

• utifrån verksamhetsplanen fastställa mål i varje rektors styrkort samt att rektor formulerar strategier och aktiviteter som konkretiseras i en verksamhetsplan för skolan.

• ha konsekventa uppföljande medarbetarsamtal baserade på fakta med fokus på förbättringar på varje skola."

I ledningsbroschyren skriver Uppsala kommun vidare att "utbildningsförvaltningens organisation baseras på ett strategiskt tänkande utifrån ett 0–19 års perspektiv, där alla verksamheter har ett gemensamt ansvar kring uppdraget i mål och budget. Allt vi gör ska skapa möjligheter för Uppsalas barn och elever, från förskola till gymnasieskola, att nå målen för utbildningen och en examen från gymnasiet".

Rektorerna upplever att organisationen är tydlig, men synen på hur områdeschefens arbetar skiljer sig åt. Någon talar om ett ganska nära ledarskap med besök ute i verksamheten, medan andra ser områdeschefen som en person långt bort från verksamheten med dålig kunskap om enheternas förutsättningar och prestationer. Ytterligare någon menar att områdeschefen bara intresserar sig för statistiska uppgifter och nyckeltal. Vederbörande borde i stället i dialog med sina rektorer fokusera på kvalitetsfaktorer utifrån ett helhetsperspektiv och för det krävs det verksamhetsbesök. En del rektorer och de fackliga företrädarna upplever att områdescheferna har en mer kontrollerande än stödjande roll.

Områdescheferna menar att de främst leder rektorerna på distans. De framför att det gäller att möta rektorerna där de är, vara lyhörd och stärka rektor i sitt ledarskap. Ett kollegialt lärande i gruppen är viktigt, vilket rektorerna instämmer i. En sammanhållen grundskola är viktigt, menar skolområdescheferna, därför samverkar de fyra cheferna och planerar för hur de ska driva frågor i sina respektive områden. Som vi har sett ovan tycker inte rektorerna att områdena alltid drivs på liknande sätt. Även lärarna menar att det kan se olika ut beroende på i vilket område och på vilken enhet man arbetar till exempel när det gäller kompensation för deltagande i olika projekt. De fackliga representanterna framför att man uppfattar att verksamheten har kommit för långt ifrån huvudmannen, genom flera chefsnivåer. Områdescheferna sitter inte med i samverkansgruppen och de fackliga företrädarna ifrågasätter om beslut i samverkansgruppen verkligen når verksamheten.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Rektorerna tycker att styrningen är tydlig. Även lärarna menar att ledning och styrning fungerar i kommunen.

Huvudman	Antal lärare per rektor	
	2014	2015
Uppsala	29	31
Större städer	23	24
Riket	23	23

(Jämförelsetal 2014-2015, Skolverket)

Av tabellen ovan kan vi utläsa att antalet underställda lärare per rektor i Uppsala kommun är betydligt högre än i jämförbara kommuner större städer och i riket som helhet.

Skolområdescheferna har kvalitetssäkrat det administrativa stödet för rektor. De poängterar liksom grundskolechefen att en del rektorer blir bättre på att organisera sin egen verksamhet genom att till exempel tillsätta biträdande rektorer. Skolområdescheferna menar också att de måste hjälpa till att sortera i de uppgifter som riskerar att hamna hos rektor. De finns många särintressen som vill involvera skolan och även om olika satsningar kan vara angelägna måste rektors huvuduppdrag vara skollagens och andra styrdokuments mål. Att vara rektor över två mindre skolenheter kan upplevas tufft. Det är dock inte alltid görligt av ekonomiska skäl att göra justeringar i enhetsindelning.

Kommentar och bedömning

Vi bedömer att organisationen är ändamålsenlig. Det kan dock vara angeläget att följa upp områdeschefernas uppdrag och arbetssätt då det i intervjuerna har framkommit att rektorerna ser olika på hur områdescheferna arbetar och vilket stöd rektorerna kan förvänta sig av dem samt att lärarna menar att frågor om arbetstid behandlas olika mellan områdena.

9.3 Administrativa processer och förutsättningar

9.3.1 Administrativa processer

Utbildningsdirektören redovisar ett antal administrativa system som används inom förvaltningen.

- Hypergene (ekonomi och verksamhetssystem) inte färdigutvecklat
- Heroma – tungarbetat - på gång ny upphandling
- IT – nytt system elevdokumentation

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

- Agresso (ekonomi) nyligen uppgraderat

Rektorerna tycker att det är för många system som de ska vara insatta i. I vissa system arbetar de tämligen sällan, vilket gör att det blir svår att använda det effektivt. Hypergene ger dem goda möjligheter att följa upp ekonomi, tycker de. Däremot är det mycket förvånande över att olika lärplattformar köps in av grundskolan och gymnasieskolan.

Den administrativa kompetensen ute på skolorna är ett mycket viktigt stöd för rektor. Hur det praktiskt fungerar på enheterna är emellertid mycket skiftande. Någon rektor ser sin administratör som högst kompetent controller, medan en annan inte har tillgång till motsvarande kompetens. Huvudmannen bör följa upp administrationen på skolorna, enligt någon rektor. Det är sårbart när det inte fungerar, till exempel vid längre sjukskrivningar. Staben hjälper till med ekonomin, medan andra uppgifter till exempel kopplade till elevadministration måste lösas på enhetsnivå. Löner och arbetsuppgifter ser olika ut på de olika enheterna. Kanske skulle huvudmannen kunna skapa en riktlinje för denna yrkesgrupp/funktion, menar några rektorer.

Några rektorer tycker att den ekonomiska processen är behäftad med brister. De menar att det ekonomiska underlaget för att lägga budget kommer för sent. Anslaget kan skilja ganska kraftig mellan åren, vilket påverkar planeringen av verksamheten särskilt för små enheter tämligen mycket. Exempel ges också på hur den centrala IT-planen hastigt förändrades, vilket medförde att planerade insatser på mindre enheter tvingades skrinläggas, medan större enheter kunde fullfölja sina projekt med andra interna medel.

9.3.2 Rektors organisatoriska förutsättningar

Utbildningsdirektören redogör för det stöd som finns tillgängligt för alla avdelningar inom utbildningsförvaltningen.

- **Lokalenhet**

  Utbildningsdirektören har rekryterat en ny chef till lokalenheten. Hon vill ha en kraftfull representant för att förhandla och samverka med fastighetensägaren Skolfastighetsbolaget. Från och med 1 januari kommer han också att bli reell chef för de tjänstemän som arbetar med lokal- och fastighetsfrågor inom förvaltningen. Idag lyder dessa under avdelningschefen för grundskola. Den nya enhetens uppdrag är enligt utbildningsdirektören att:

  - säkra att lokalkostnaden per elev inte ökar. Det finns dock historiska beslut som inte går att påverka, vilket gör uppdraget svårt på kort sikt. Utbildningsförvaltningen ska i alla fall inte vara kostnadsdrivande, menar utbildningsdirektören.

  - göra kapacitetsbedömningar på skolorna och tillse att lokaler används yteffektivt.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

- skapa generella lokalprogram och modellskolekoncept, det vill säga modell för hur till exempel en nyproducerad grundskola ska se ut.

På alla nivåer i organisationen framförs kritik mot hur arbetet med fastighets- och lokalfrågor fungerar. Rektorerna berättar bland annat om dåligt återkoppling från fastighetsägarens sida när underhåll ska göras och att tjänstemän på förvaltningen plötsligt kan lägga sig i ett planeringsärende när rektor anser planeringsdelen i stort vara avslutad. Rektorerna ska i stort fredas från lokalfrågorna, enligt utbildningsdirektören.

- **Individstöd**: skolskjuts, antagning, central elevhälsa, modersmål, konsultativt stöd barn med särskilda behov

Rektorerna är mycket positiva till att skolskjutsfrågor och skolplaceringar nu handhas på förvaltningsnivå. Det har givit dem större förutsättningar att arbeta med pedagogiska frågor. Några rektorer ställer sig frågande till vad den centrala elevhälsan gör, som inte skulle kunna utföras på enhetsnivå. Även de fackliga organisationerna ställer sig frågande till hur individstödet är organiserat. En annan uppfattning som framförs av en del rektorer, lärare och fackliga företrädare är att individstöd inte är lyhörda för skolornas behov.

- **Systemstöd**, resurstilldelning, uppföljning och analys, utvecklingsenhet, stöd kring skolklagomål, skoladministratörsträffar

Rektorerna och de fackliga representanterna är tämligen kritiska till avdelningen för systemstöd. De ifrågasätter vad flera av dessa funktioner finns till för. De menar att de finns tjänstemän där som arbetar med stöd/uppgifter som inte har efterfrågats av dem, till exempel samordnare för förstelärare. Likaså finns det en uppfattning bland de fackliga och en del rektorer att systemstöd inte frågar skolorna vad dessa har behov av i form av stöd.

Rektorerna är vidare mycket kritiska till att de själva ska sammanställa resultat för sina respektive enheter. Detta borde kunna göras centralt och att rektors uppdrag begränsades till att analysera resultaten. En rektor menar att förvaltningen borde kunna erbjuda ett stöd motsvarande "riksdagens utredningstjänst". Grundskolechefen är medveten om denna kritik och kommer framledes att ändra rutinerna för arbetet genom att avlasta rektorerna den sammanställande uppgiften.

Utbildningsdirektören menar att personalen inom avdelningen, främst på utvecklingsenheten, har minskat betydligt under de senaste åren. Utbildningsdirektör, grundskolechef och områdeschefer menar att det nog kan vara angeläget att för rektorerna tydliggöra vilken förvaltningens personal är och vilka uppgifter som de har. Skolområdescheferna menar att personalen vid individstöd och systemstöd ibland har uppdrag som berör hela kommunen. Då får linjen gilla läget.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

- **HR-stöd**: kommunalt chefsprogram, SAM-nätverk, lönegrupp, vikarieförmedling, rekrytering, rehabilitering,
- **Ekonomi-stöd:** månatliga avstämningar, budget och investeringar, system-hypergene, utbildning
- **Kommunikationsstöd.**
- **Övriga KLK staber:** IT, juridiskt stöd, måltidsservice, säkerhet, pressenheten, upphandling

Rektorerna är mycket nöjda med det stöd som de erhåller i frågor som berör HR, ekonomi, juridik med mera. Stöden har utvecklats efter att rektorerna har hörts och deras tankar kanaliserats. Stabernas stöd följs upp både av dem själva och av rektorerna och områdescheferna vid rektorsmöten. Rektorerna menar att avståndet mellan dem och kompetensen på förvaltningen är kort och att adekvat stöd snabbt kan ges.

Huvudmannen följer primärt upp rektors förutsättningar och förmåga genom skolområdescheferna. Det sker genom medarbetarsamtal, kontinuerliga vardagliga kontakter, uppföljning av elevresultat, elevenkäter, medarbetarenkäter, klagomåls-hantering med mera. Även i samtal med fackliga företrädare diskuteras frågan. Skolområdescheferna påtalar att rektorerna måste flagga till sin närmaste chef när de behöver stöd i någon form. Nämnden gör också verksamhetsbesök i form av skoldialog och en gång per termin deltar nämndpolitiker i särskilt organiserade rektorsmöten, enligt utbildningsdirektören. Nämndens ordförande och utbildningsdirektören berättar också om att utbildningsförvaltningen deltar i ett forskningsprojekt med Henrik Jordahl, där man ska titta på rektorernas förutsättningar att leda sina verksamheter, vad som fungerar bra och vad som behöver utvecklas.[6] Resultaten i studien ska presenteras för nämnden.

Nämndens ordförande menar att uppföljningar av arbetsmiljön förut har legat tungt på lärarnivå och inte på rektorsnivå. Nämnden behöver synliggöra rektor. Vid tertialredovisningen ska arbetsmiljösituationen för rektorer särredovisas, enligt ordföranden.

Kommentar och bedömning

Nämnden bör följa upp att processer i fastighets- och lokalfrågor effektiviseras i enlighet med utbildningsdirektörens ambitioner. Vidare bör nämnden följa upp budgetprocessen för

[6] Uppsala kommun och utbildningsförvaltningen kommer att delta i ett nationellt forskningsbaserat pilotprojekt om just styrning och ledning. Projektet leds av Henrik Jordahl, docent och programchef för forskningsprogrammet tjänstesektorns ekonomi på IFN, Institutet för näringslivsforskning. På nationell nivå är forskningsprojektet inriktat på grundskolan men i Uppsala har vi fått möjlighet att delta även med kommunal förskola och gymnasieskola. Det gör att vi håller ihop 0-19-perspektivet i förvaltningen och att vi får fina möjligheter till jämförelser och lärande både på ett nationellt plan och inom kommunen.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

att säkerställa att rektorerna har möjligheter att planera sin verksamhet efter reella förutsättningar.

Vi bedömer att de organisatoriska förutsättningarna för rektor i huvudsak är goda. Det kompetensstöd som rektorerna kan erhålla i ärenden som berör, ekonomi, juridik, personal och även kommunikation upplevs som mycket gott. Att ansvar för skolskjuts och antagning/skolplacering är flyttat från rektors nivå till avdelningen för Individstöd upplevs som mycket positivt och de flesta är även positiva till att ansvaret för skolmåltider har flyttats från rektorerna.

Det stöd som rektorerna erhåller från avdelningarna för Individstöd (förutom ovannämnda ansvar) och Systemstöd upplevs som otydligt. Organisationen för och arbetet med fastighets- och lokalfrågor upplevs som otydligt och bristfälligt. Utbildningsdirektören har vidtagit åtgärder för att strama upp och effektivisera fastighets- och lokalarbetet. Vi bedömer att utbildningsnämnden bör tydliggöra förvaltningspersonalens uppdrag och analysera förhållandet mellan rektors ansvar och befogenheter.

Vi bedömer att nämnden kontinuerligt följer upp rektorernas förutsättningar att verka som chef och ledare.

9.4 Tillgång till rektors pedagogiska ledarskap

Nämndens ordförande menar att det varierar i vilken grad som rektorerna leder det pedagogiska arbetet på sina respektive skolor. Det är en utmaning för rektorerna, men det handlar också om att rektorerna måste ta rollen. Tiden för pedagogisk utveckling kan vara begränsad, men rektorerna är bra på att prioritera. De kan sätta den pedagogiska utvecklingen främst. Det handlar om organisation, vilja och lust. För vissa kan de strukturella frågorna vara intressantare. Ordföranden tycker att det är viktigt att alla rektorer har det pedagogiska ledarskapet i klart fokus.

Nämnden och huvudmannen har inte explicit definierat vad de avser med pedagogiskt ledarskap. Ordförandes ambition är att nämndens mål ska vara så tydliga att rektorerna vet vad som förväntas av dem och att de i sitt ledarskap arbetar med hur målen ska uppnås. Förvaltningsledningen anser att det finns ett flertal olika sätt på vilket rektorer utövar pedagogiskt ledarskap. Att organisera för lärares lärarande är också ett sätt på vilket rektorer utövar pedagogiskt ledarskap och förvaltningen menar att rektor själv väljer vilka metoder vederbörande vill använda.

Ordföranden menar att rektor måste skapa tydliga forum där lärarna får träffa varandra och utbyta tankar och åsikter, att lära av varandra och spegla sin egen insats i andra är viktigt. Detta måste ske systematiskt och rektor måste hitta tid till detta arbete. En lärare berättar hur hennes rektor har frigjort tid en eftermiddag i månaden för pedagogiska diskussioner. Det uppskattas mycket eftersom det sker på en tid då lärarna är pigga och inte en sen eftermiddag efter en hård dags arbete.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Inför varje regelbunden tillsyn låter Skolinspektionen pedagogisk personal, hos de huvudmän som är föremål för tillsyn, svara på en enkät som bland annat innehåller frågor om pedagogiskt ledarskap och utveckling av utbildningen. Tabellen nedan visar resultaten från den senaste enkäten, vilken genomfördes under höstterminen 2016. Svarsfrekvensen låg på knappt 80 procent. Siffran, 0-10, i varje kolumn visar på hur lärarna har ställt sig till påståendet. Ju högre värde, desto mer instämmer respondenterna i påståendet.

Pedagogiskt ledarskap - grundskolan	Uppsala kommun	Enkätgenomsnitt[7]
Rektor har god kunskap om det dagliga arbetet i skolan.	7,1	7,1
Rektor arbetar för att främja elevernas kunskapsutveckling.	8,1	7,9
Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan.	7,5	7,3
Index	7,5	7,4

(Siris, Skolinspektionen)

Tabellen visar att den pedagogiska personalens syn på det pedagogiska ledarskapet vid den egna enheten. Personalen i Uppsala instämmer i något högre grad än genomsnittet i enkätomgången i de positiva påståendena om det pedagogiska ledarskapet. Mellan sju och sexton procent svarar nekande på frågorna om ledarskapet, vilket är i paritet med snittet.

Utveckling av utbildningen - grundskolan	Uppsala kommun	Enkätgenomsnitt
Rektor ser till att utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling ligger till grund för utveckling av utbildningen.	7,7	7,4
Rektor ser till att arbetssätt förändras om elevernas inte uppnår kunskapskraven.	6,7	6,6
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt.	6,7	6,6
Index	7,0	6,9

(Siris, Skolinspektionen)

[7] Med enkätgenomsnitt avses genomsnittet av svaren vid enkäten som genomfördes ht 2016 vid 1511 skolenheter. Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt".

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Tabellen ovan visar personalens syn på hur rektor ansvarar för utveckling av utbildningen. Uppsalapedagogernas svar är något mer positiva än enkätomgångens snitt. I förhållandet till rektors pedagogiska ledarskap är svaren något mindre positiva när frågan gäller utvecklingen av utbildningen.

Utbildningsförvaltningen låter lärarpersonalen årligen besvara en arbetsmiljöenkät. I denna ställs frågor som bland annat berör rektors ledarskap. För denna granskning är frågorna nedan intressanta. Tabellen visar grundskollärarnas svar på en fem gradig skala där ett (1) är lägsta värde och fem (5) högsta värde.

Lärares arbetsbelastning	2013	2014	2015
Chef stödjer i pedagogiska frågor	3,47	3,67	3,75
Dialog med chef om arbetssituationen	3,74	3,89	3,95

(Uppsala kommun)

Av tabellen ovan kan vi till exempel se att lärarnas syn på rektor som ett stöd i pedagogiska frågor har ökat under de senaste tre åren. Alla intervjuade rektorer menar att de leder det pedagogiska arbetet vid sina skolenheter. Även deras lärare tycker det, i ganska hög grad. Flera lärare framför att deras rektorer är mycket tydliga som pedagogiska ledare, medan andra menar att rektor leder det pedagogiska arbetet till viss del. Pedagogiska frågor tas upp i personalmöten såsom arbetsplatsträffar och arbetslagsmöten. Det finns också på många enheter utvecklingsgrupper som antingen rektor leder eller besöker med jämna mellanrum. Några lärare menar att de pedagogiska frågorna borde få större utrymme än de får. Istället diskuteras frågor av praktisk karaktär eller akutfrågor. På någon enhet har rektor i hög grad delegerat ansvaret kring elevhälsa och särskilt stöd till en biträdande rektor, vilket ger honom ökade möjligheter att leda det pedagogiska arbetet till exempel genom att besöka lärarna i undervisningssituationen.

Huruvida rektorer gör strukturerade lektionsbesök eller inte skiljer sig säkert mycket åt, tror ordföranden. Nämnden har ingen åsikt om rektor ska göra lektionsbesök eller inte. Inte heller utbildningsdirektören eller grundskolechefen har någon bestämd uppfattning om strukturerade lektionsbesök ska göras av rektor eller inte. Dock påpekar direktören med emfas att rektor måste veta att det är kvalitet i varje klassrum. För att utbildningen ska vara likvärdig för alla krävs sannolikt att klassrumskvaliteten kan behöva påverkas.

I intervjuerna framgår, precis som nämndens ordförande sade, att det ser olika ut på enheterna huruvida strukturerade lektonsbesök genomförs eller inte. En del rektorer menar att de kan leda den pedagogiska verksamheten utan att göra lektionsbesök, medan andra tycker att det är en naturlig del i det pedagogiska ledarskapet. De intervjuade lärarna berättar att de under sin yrkesbana sällan har fått besök av skolledare på sina lektioner som sedan har följts upp med pedagogiska samtal. De upplever dock att det idag pågår en förändring mot

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

en ökad närvaro av rektor i klassrummet. På någon enhet gör rektor regelbundna besök med återkoppling till arbetstagaren. På en annan besöker rektor kontinuerligt lärare i undervisningen, men inte strukturerat och inte med efterföljande pedagogiska diskussion. En del lärare uppger att de aldrig har fått ett besök ute i klassrummet av sin rektor. Lärarna ser positivt på att få besök av rektor och att deras arbete diskuteras i ett pedagogiskt samtal.

De fackliga organisationerna är överens om att rektorerna behöver avlastas ett flertal uppgifter för att kunna fullfölja sitt uppdrag som pedagogisk ledare. I dag tar administrativa rutiner och elevärenden mycket tid av rektorerna.

Utbildningsdirektören har tillsatt en arbetsgrupp för ledning och styrning, som ska belysa förskolechefers och rektors arbetsbelastning. Det handlar om

- årshjul för centrala arbetsuppgifter ut på enheterna, det vill säga rektorerna ska veta när förvaltningen förväntar sig att uppgifter ska rapporteras. Hänsyn tas till arbetsbelastningen samtidigt som rektorerna ansvarar för att deras tid används så att begärda uppgifter kan lämnas in enligt årshjulet.

- delegation, det vill säga använder sig rektor av sin möjlighet att delegera inom sin organisation och delegerar rektor på rätt sätt.

- vad en pedagogisk ledare är och hur rektor kan vara en pedagogisk ledare.

Kommentar och bedömning

Vi bedömer att rektorerna i stort verkar som ledare av den pedagogiska verksamheten och att personalen också uppfattar rektor som pedagogisk ledare. Att det pågår en diskussion om rektorernas arbetsmiljö och på vilket sätt de kan avlastas uppgifter för att få möjlighet att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten är viktigt.

Huruvida rektorerna genomför regelbundna och strukturerade lektionsbesök skiljer sig åt mellan enheterna. Nämnden följer kontinuerligt upp vilka förutsättningar rektor har att verka som pedagogisk ledare, men har ingen klar bild av vad den förväntar sig av rektor i denna roll.

För att utbildningen ska vara likvärdig i Uppsala kommun kan nämnden gärna tydliggöra vad den förväntar sig av rektor i egenskap av ledare för den pedagogiska verksamheten. Utifrån en sådan förväntan skapas goda förutsättningar för uppföljning av rektors förutsättningar och förmåga.

9.5 Ledarskapsutveckling för rektorerna

Huvudmannen har ingen plan för rektorernas ledarskapsutveckling. Samtliga biträdande rektorer i Uppsala påbörjar dock rektorsutbildningen vid tillsättning. Detta innebär att de allra flesta rektorer i Uppsala har avslutat sin rektorsutbildning redan vid tillträdet som

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

rektor. Skolområdescheferna menar att utgångspunkten för deras arbete med ledarskapsutveckling är rektorernas behov och vad de efterfrågar. Satsningar görs på kollektivet som helhet, men även på enskilda rektorer. I intervjuerna lyfts de kommunala chefsdagarna, som riktar sig till alla chefer i kommunen, som positiva. För nyanställda finns det också kommunövergripande utbildningsprogram. Rektorerna anmäler sig till dessa kurser som kan beröra till exempel personal och ekonomi.

Det kollegiala lärandet är en viktig punkt under områdeschefens rektorsmöten. Rektorerna upplever erfarenhetsutbyten som mycket viktiga både beträffande utvecklingen av verksamheten och i ledarskapet. Områdesmötena är värda att gå på, menar rektorerna. Grundskolechefens rektorsmöten, med 120 personer inbjudna, borde inte vara informationsmöten utan ge input av utvecklingskaraktär till rektorerna. Informationen kan lika gärna skickas ut. Någon tycker att dessa stora möten skulle "skippas helt" och i stället kunde grundskolechefen cirkulera mellan områdesmötena.

Rektorslyftet är mycket bra och det får inte spillas bort, säger en rektor. Huvudmannen borde ge bättre förutsättningar för rektorerna att klara uppgifterna i utbildningen. Det krävs avlastning. En rektor har klivit av för att det inte fanns tid.

Det är ingen som säger nej när rektorerna vill kompetensutvecklas sig, säger de. Om rektor upplever att vederbörande hinner med så får de gå på utbildningar som de önskar.

De fackliga organisationerna och en del rektorer är mycket kritiska till att det inte finns någon strategi för chefutveckling. Man är även kritiska till att rektorerna de facto inte har möjlighet att fortbilda sig eftersom det inte ges tid för detta.

Kommentar och bedömning

Uppsala kommun har en kommunövergripande strategi för utbildning av sina ledare. Vi bedömer det vara en brist att utbildningsnämnden inte har en strategi för ledarskapsutveckling för pedagogiska chefer inom utbildningsförvaltningen. I hög grad blir rektorernas ledarskapsutveckling beroende av rektors egen vilja, förmåga och möjligheter.

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor

Lars Jönsson
certifierad kommunal yrkesrevisor

Bo Ädel
Kundansvarig

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

UPPSALA KOMMUN
Kommunrevisionen/Lekmannarevisorerna

2016-12-19

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -01- 1 6
Diarienr. KSN-2017-0221
00 Aktbil 1

Samtliga bolagsstyrelser
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom

Lekmannarevisionen – Bolagens arbete med risker

Lekmannarevisorerna i Uppsala kommuns bolag har gett KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av bolagens arbete med risker

Sammanfattning och rekommendationer;
Efter att ha träffat representanter för bolagen bedömer vi att medvetenheten om vilka risker bolagen arbetar med är tillsynes god. Slutsatsen blir utifrån ovanstående att det bedrivs inventering och analys av risker i bolagen, men att systematiken och ägarens engagemang och ansvar kan och bör stärkas. Vi rekommenderar därför:

Att Uppsala Stadshus AB initierar ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte kring riskhantering i koncernen.

Att Uppsala Stadshus AB analyserar om ytterligare kunskap och utbildning behövs för att uppnå en god struktur och metod för riskhantering.

Att förstärka återrapporteringen **från** Uppsala Stadshus AB avseende bolagens efterlevnad av bolagspolicy, bolagsordningar och ägardirektiv.

Att Uppsala Stadshus AB förbättrar uppföljning och kontroll gällande bolagens efterlevnad av beslutade policys och styrdokument.

Att Uppsala Stadshus AB tar ett gemensamt grepp gällande arbetet med riskanalys och framtagandet av kontroll- och åtgärdsplaner (internkontrollplaner).

Lekmannarevisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten.

För den samlade kommunrevisionen

Cecilia Hamenius

ordförande

Uppsala Kommunkoncern

Bolagens arbete med risker

Granskningsrapport - Lekmannarevision

KPMG AB
December 2016
Antal sidor: 14

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
2.1	Varför granska risker?	2
2.2	Vad menar vi med risker?	2
2.3	Grunderna för arbete med risk	4
2.3.1	Vår syn på intern styrning och kontroll	4
2.3.2	COSO-modellen	4
3.	Syfte	5
4.	Avgränsning m m	6
5.	Revisionskriterier	6
5.1	Kommunallagen	6
5.2	Aktiebolagslagen	7
5.3	Lag om kommuners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	7
6.	Metod	7
7.	Bolag och riktlinjer, reglementen etc	8
8.	Generella bedömningar och rekommendationer	10
Bilaga 1 – Kommentarer för respektive bolag		12

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

1. Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Uppsala kommuns lekmannarevisorer genomfört en granskning av hur de kommunala bolagen arbetar med att analysera och värdera risker. Syftet med granskningen är att bedöma om arbetet med att identifiera, analysera och förebygga ekonomiska-, verksamhetsmässiga-, och förtroenderisker sker på ett ändamålsenligt sätt.

I och med att granskningen innebär att vi granskar varje bolag för sig, har vi i denna sammanfattning valt att inte redogöra för varje enskilt bolag, detta finns att läsa under respektive bolags egna avsnitt i Bilaga 1. Vi har i denna granskning gjort ett antal generella iakttagelser som gäller för samtliga bolag. Vi saknar i hög grad ett koncerntänkande i Uppsala kommun och dess helägda kommunala bolag. Vi ser därför stora möjligheter till samordningsvinster både rörande kunskaps- och informationsöverföring, men också gällande resursallokering.

Vi saknar ett koncernövergripande arbete med risker. Arbete med risker sker inom bolagen på ett som vi bedömer ändamålsenligt sätt. Vi ser dock en möjlighet där bolagen gemensamt skulle kunna hitta en systematik och ett arbetssätt som innebär att man gemensamt skulle kunna identifiera olika former av risk. På så sätt skulle också en möjlighet finnas att gemensamt hitta sätt att minska riskerna.

Efter att ha träffat representanter för bolagen bedömer vi att medvetenheten om vilka risker bolagen arbetar med är tillsynes god. Slutsatsen blir utifrån ovanstående att det bedrivs inventering och analys av risker i bolagen, men att systematiken och ägarens engagemang och ansvar kan och bör stärkas. Vi rekommenderar därför:

Att Uppsala Stadshus AB initierar ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte kring riskhantering i koncernen.

Att Uppsala Stadshus AB analyserar om ytterligare kunskap och utbildning behövs för att uppnå en god struktur och metod för riskhantering.

Att förstärka återrapporteringen **från** Uppsala Stadshus AB avseende bolagens efterlevnad av bolagspolicy, bolagsordningar och ägardirektiv.

Att Uppsala Stadshus AB förbättrar uppföljning och kontroll gällande bolagens efterlevnad av beslutade policys och styrdokument.

Att Uppsala Stadshus AB tar ett gemensamt grepp gällande arbetet med riskanalys och framtagandet av kontroll- och åtgärdsplaner (internkontrollplaner).

Under september 2016 fattade Kommunstyrelsen beslut om ny riktlinje för riskhantering och hur arbetet ska bedrivas. Förändringen som beslutet innebar ligger i linje med våra rekommendationer ovan.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

2. Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska hur de kommunala bolagen arbetar med att analysera och värdera risker. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

I stort sett all affärsverksamhet innehåller en nivå av riskhantering. Riskerna kan vara finansiella, men även vara verksamhetsrelaterade, personalrelaterade eller förtroenderelaterade. I och med att det oftast finns risker i ett bolag, är det av stor vikt att både styrelse och företagsledning aktivt arbetar med att identifiera och analysera riskerna. Analysen leder ofta till att man finner sätt att minimera risken eller till att det bedöms att risken ligger på en acceptabel nivå.

Uppsala kommuns revisorer bedömer att det finns en risk för att riskanalyser i de kommunala bolagen inte sker på ett systematiserat och ändamålsenligt sätt vilket är väsentligt för ekonomi, verksamhet och förtroende för kommunkoncernen.

2.1 Varför granska risker?

Vanligtvis när revisionen tittar på risker i de kommunala bolagen utgår man från den interna kontrollen och dess struktur. Att bolagen ska ha en tillfredsställande intern kontroll anges både i Aktiebolagslagen och i Kommunallagen. I denna granskning har vi valt att vidga (och samtidigt smalna av) perspektivet, för att på så sätt också se på hur arbetet med risker ser ut generellt. Även om den interna kontrollen ska täcka in de viktigaste riskerna, är det i normalfallet som så att styrelsen är medveten om betydligt fler risker än de som omfattas av den interna kontrollen. Genom att titta på riskarbetet mer generellt, har vår ambition varit att få en mer heltäckande bild av bolagens arbete och riskmedvetande. Riskidentifiering och riskanalys är en del av den interna kontrollen, varpå en del av denna granskningsrapport även bör ses som ett stöd i processen kring intern kontroll.

Vad är det då som vi anser vara viktigt när det gäller bolagens riskarbete? I revisionens strävan efter att kunna placera ansvar på rätt instans, är det för oss mycket viktigt att styrelsen i sin roll arbetar aktivt med att identifiera och analysera risker som riskerar att medföra skada för bolaget. I sin strategiska roll anser vi att det är styrelsens uppgift att i dialog med ägaren välja risknivå för bolaget. Om en situation skulle uppstå som hotar bolaget och som sker på grund av dålig eller utebliven riskhantering bör det inte vara allt för lätt att lägga allt ansvar på den verkställande nivån i bolaget. Ägaren måste kunna lita på att bolagens styrelser har kontroll över den strategiska nivån och de strategiska beslut som tas. Detta är inte något som är unikt för kommunalt ägda bolag, men systemet med politiskt valda styrelser skapar i vissa fall behov av större insatser vad gäller information och utbildning av styrelsen än vad gäller "professionella styrelser". Det finns även en möjlighet att vid val av styrelseledamöter tillåta rekrytering av s.k. externa ledamöter, vilket förekommer i vissa kommuner.

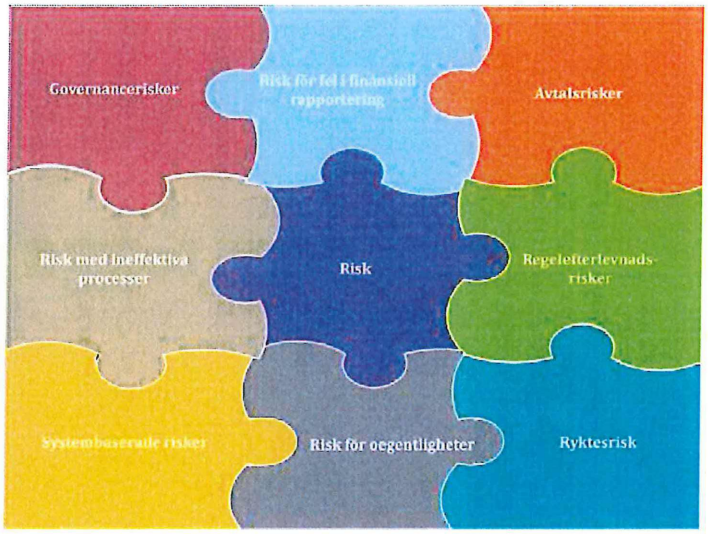
2.2 Vad menar vi med risker?

Definitionen av risk kan se olika ut beroende på vilket bolag eller person som man talar med. En av beståndsdelarna i skapandet av ett systematiskt riskarbete är därför att definiera begreppet risk. Här rekommenderas att ansluta sig till en av de definitioner som är etablerade, exempelvis risk enligt ISO 31000 eller COSO ERM. ISO 31000 definierar risk som "the effect of uncertainty on

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

objectives, (whether positive or negative). Ett försök till svensk översättning kan vara "effekter av osäkerheter för att uppnå målen oavsett om effekterna är positiva eller negativa."

I denna granskning har vi berört ett stort spektrum av risker. Riskerna har delvis varit olika för de olika bolagen.



När vi påbörjade granskningen utgick vi från en bruttolista med tänkbara eventuella risker.

Dessa var indelade i sju delområden:

- Ekonomi (ränterisker, lånestopp, kundförluster)
- Extraordinära händelser (elbortfall, vattenflöden, strejker, isolering, störning VA, pandemi)
- Arbetsmiljö/personal (olyckor, dödsfall, skyddsronder, incidenthantering)
- IT-säkerhet (reservkraft, lagring, behörighetshantering, störningar i kommunikationer)
- Specifika verksamhetsrisker (underhåll, omvärld, kompetens)
- Juridiska risker (avtalsrisker, sekretess, bristande ägarstyrning, mutor & bestickning)
- Övriga risker (förtroendeskada, förskingring, tvister, sabotage, brand, stöld)

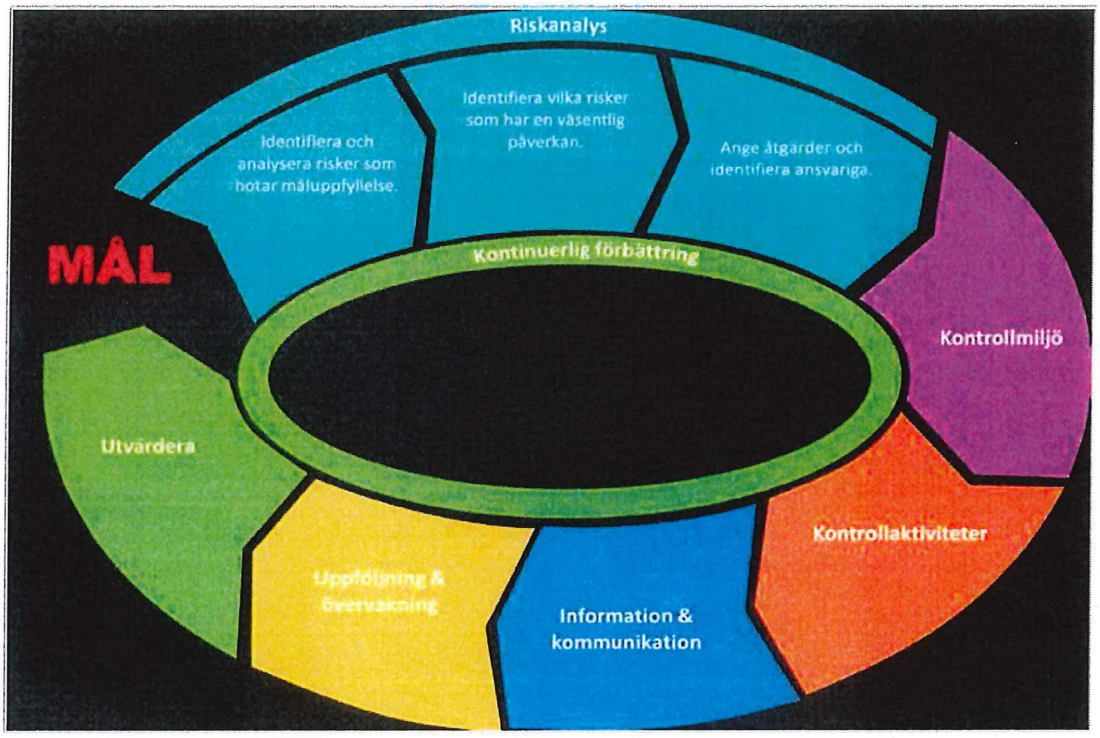
Det finns säkerligen en mängd risker som vi inte har tagit med i denna granskning, men vår bedömning var dock att spridningen av risker var tillräckligt stor för att kunna bilda oss en uppfattning om hur bolagen och dess styrelser arbetar med riskidentifiering och riskanalys. Det ligger således inte någon viktning mellan områdena, vår uppgift i denna granskning har inte primärt varit att analysera vilka risker som är viktigast för bolagen.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

2.3 Grunderna för arbete med risk

Antalet modeller och arbetssätt när det gäller arbete med risker är otaliga. Många institutioner och företag har som verksamhetsidé att hjälpa andra med deras arbete med risker, eller att utarbeta nya modeller för denna typ av arbete. Nedan kommer två exempel på hur man kan grafiskt illustrera arbete med risker i bolag och organisationer.

2.3.1 Vår syn på intern styrning och kontroll



Denna grafiska illustration visar hela processen med riskarbetet i en organisation eller i ett bolag. Det denna granskning omfattar är delen som är benämnd riskanalys.

2.3.2 COSO-modellen

COSO-modellen kan illustreras på ett flertal sätt. De vanligaste sätten är i antingen en två- eller en tredimensionell matris. Det sätt som är vi bedömer vara mest lättillgängligt för läsaren är dock följande:

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

• **Kontrollmiljön** är den omgivning som den interna styrningen och kontrollen verkar i och påverkas av. Det är lagar, regler och policys, organisationens värdegrund och kultur, dess ledning och ledningens syn på etik, fördelningen av ansvar och befogenheter samt ledningens övriga agerande i olika sammanhang.

• **Riskbedömning** är de bedömningar och analyser av risker, möjligheter och framgångsfaktorer som ledningen gör. Ledningen ansvarar även för hur den interna styrningen och kontrollen är utformad.

• **Kontrollaktiviteter** (styrningsåtgärder) är de åtgärder och rutiner som utarbetas för att fel ska upptäckas, åtgärdas och även förebyggas. Åtgärderna kan även finnas inbyggda i såväl organisationsstruktur som rutiner.

• **Kommunikation och information** är grundläggande förutsättningar för att styrningen ska fungera. Kommunikation i form av utbyte av aktuell och relevant information mellan medarbetare och ledning är nödvändig.

• **Övervakning och uppföljning** är de rutiner och processer som tillser att den interna kontrollen fungerar på avsett sätt.

Även i denna modell kan man konstatera att riskbedömningen är grundläggande i arbetet med att få till stånd ett fungerande systematiskt riskarbete.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetet med att identifiera, analysera och förebygga ekonomiska-, verksamhetsmässiga-, och förtroenderisker sker på ett ändamålsenligt sätt.

Vi kommer bland annat att granska:

- Om det finns ett systematiserat arbetssätt kring riskarbetet.
- Om riskanalyser och riskbedömningar kommuniceras med ägaren kommunen.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

4. Avgränsning m m

Granskningen omfattar 2016 års arbete med riskhantering. Vi har i denna tittat närmare på olika typer av risker som är av specifikt intresse för respektive bolag, men även tittat på ett antal övergripande risker för samtliga bolag.

Projektet inriktar sig på att få en övergripande bild av systemet för riskhantering och vi har därför inte gått in på detaljnivå.

I juni 2016 beslutade Kommunfullmäktige, § 127, om en ny nämndsorganisation för Uppsala kommun. Den nya nämndsorganisationen träder i kraft den 1 januari 2017. Detta innebär även förändringar i förvaltningsorganisationen vilket Kommunstyrelsen fattat beslut om. Bolagen påverkas även av denna förändring. I samband med beslutet i Kommunstyrelsen fick stadsdirektören i uppdrag att, efter samråd med bl a berörda bolag, godkänna den nya förvaltningsorganisationen. En fortlöpande rapportering avseende genomförandet av den nya nämnds- och förvaltningsorganisationen ska ske till Kommunstyrelsens arbetsutskott.

I den nya organisationen läggs större fokus på samordning, samtidigt som tydliga gränsdragningar säkerställs inom de områden där det är nödvändigt. Genom att förena olika perspektiv såsom kvalitet, resurseffektivitet, övergripande villkor och målen för kommunens service skapas förutsättningar för samverkan för att uppnå det gemensamma syftet med verksamheten, för att snabbt anpassa verksamheten utifrån förändrade förutsättningar och för nytänkande och utveckling i rollerna.

Kommunstyrelsen har även fattat beslut om att genomföra en översyn av stadsbyggnadsförvaltningens organisation under 2017. I arbetet med förvaltningsorganisationen prövas möjligheten att genom verksamhetsövergång föra viss egenregiverksamhet till några av de kommunala bolagsstyrelserna.

5. Revisionskriterier

Vi bedömer i denna revisionsrapport om verksamheterna uppfyller krav som ställs i nedanstående lagar, föreskrifter och beslut. I och med bredden på granskningen är det främst de övergripande regleringarna vi uttalar oss om, således innebär granskningen inte att vi bedömer att bolagen uppfyller samtliga regleringar som återfinns i nedanstående lagar, föreskrifter och beslut.

5.1 Kommunallagen

De kommunala bolagen omfattas inte bara av Aktiebolagslagen utan de har också kommunallagen att förhålla sig till. Revisorernas uppgifter framgår ur 9 kapitlet 9 § kommunallagen. Där står att de revisorer som är utsedda i företag enligt 3 kapitlet 17-18 §§ granskar verksamheten i företagen på samma sätt som nämnd. Det vill säga att revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna (företagen) är tillräcklig. Detta återfinnes även i Aktiebolagslagens 10 kapitel 3 §.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

5.2 Aktiebolagslagen

Styrelsen i ett aktiebolag är enligt 8 kapitlet 4 § i aktiebolagslagen övergripande ansvariga för bolagets organisation och förvaltning av dess angelägenheter. Bland styrelsens uppgifter ingår att se till att bolagets organisation är utformad så att bokföring, medelsförvaltning och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Av denna bestämmelse följer enligt Anders Hult och Carl Svernlöv (Hult & Svernlöv, Styrelsens roll i riskarbetet, Balans 3/2012) en plikt för styrelsen att skapa ett system för intern kontroll och riskhantering inom företaget. Författarna menar att även om mycket starkt fokus ligger på den finansiella rapporteringen, har inte styrelsens ansvar för övriga delar av riskhantering och internkontroll tonats ner. Det finns fortfarande ett lika stort ansvar efter uppdateringarna av ABL att genomföra arbetet med dessa delar.

5.3 Lag om kommuners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagen syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. De bolag som ingår i granskningen har verksamheter som är av den art att de är extra viktiga att upprätthålla även vid olika former av kriser. Lagen ger kommunerna ansvar att inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av aktuella dokument
- Intervjuer med tjänstemän och bolagsstyrelser

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

7. Bolag och riktlinjer, reglementen etc

Granskningen har genomförts under augusti-september 2016 och vi har under granskningens genomförande intervjuat representanter från bolagen och ägaren kommunen. Vi har också erhållit dokumentation/handlingar från bolagen. Handlingarna har vi begärt ut dels för att kunna konstatera om de finns och dels i vissa fall för att analysera dessa i syfte att få en större kunskap om bolagens arbete.

Ur en revisionell synvinkel ska alla företag granskas och stå för sig själva. Detta oberoende av om de är moderbolag eller dotterbolag. I denna granskning uttalar vi oss därför om varje bolag för sig. Kommentarer finns i Bilaga 1.

I Uppsala kommun finns ett helägt bolag, **Uppsala Stadshus AB**, som i sin tur är moderbolag för följande helägda dotterbolag i kommunkoncernen:

- AB Uppsala Kommuns Industrihus
- Fyrishov AB
- Uppsalahem AB
- Uppsala Kommuns Fastighets AB
- Uppsala Kommun Förvaltningsfastigheter AB
- Uppsala Bostadsförmedling AB
- Uppsala Kommun Skolfastigheter AB
- Uppsala Kommun Sport- och Rekreationsfastigheter AB
- Uppsala Konsert & Kongress AB
- Uppsala Parkerings AB
- Uppsala Stadsteater AB
- Uppsala Vatten och Avfall AB

Kommunens verksamheter, som bedrivs i bolagsform, utgör en del av den totala kommunala verksamheten. Dessa verksamheter representerar en betydande del av kommunens tillgångar. Bolagsformen gör att kommunens styrning av verksamheterna skiljer sig från styrformerna för verksamheterna i förvaltningsform samtidigt som det är viktigt att understryka sambandet till kommunens totala verksamhet och att verksamheterna styrs och bedrivs så att dessa bidrar till att uppfylla de politiska målen.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Det finns ett övergripande reglemente för intern kontroll som fullmäktige fattat beslut om. Varje bolag har även sin egna delegationsordningar.

Under våren 2016 gjordes en omfattande granskning av både riskanalyser och internkontrollplaner för 2016. För bolagen avsåg detta ärende USAB-2016/10, beslut den 6 april 2016 av Uppsala Stadshus AB.

Den 14 september 2016 fattade Kommunstyrelsen i Uppsala kommun beslut om följande riktlinjer:

- Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning samt interna kontroll.
- Riktlinje för riskhantering.

Syftet med de nya riktlinjerna var att det förelåg ett behov av att tydliggöra arbetet med riskanalyser och intern kontroll samt att knyta dessa närmare verksamhetsplanering och hantering av kommunfullmäktiges inriktningsmål. Vidare är syftet att riskvärderingarna ska bli mer likvärdiga och riskhanteringen i kommunen i stort behöver utvecklas då riskanalyserna idag genomförs på olika sätt, vid olika tidpunkter och i olika syften, vilket innebär att det är tidskrävande och ineffektivt. För att få en bättre riskhantering ska den generella kompetensen kring riskhantering öka och olika organisatoriska delar av kommunen kan behöva öka sina kontakter med varandra i samband med riskanalysarbetet. Om man identifierar en risk som kan påverka en annan del av organisationen eller om man identifierar en risk som kan uppstå på grund av hur en annan del av organisationen agerar måste detta kommuniceras och hanteras.

Det finns även ett behov av att förtydliga styrningen av de kommunala bolagen då de ser väldigt olika ut trots gemensam mall. Vissa bolag upplever att affärsplanen skriven enligt mallen inte kan användas på ett bra sätt för styrning av verksamheten. Det behöver därför finnas vissa gemensamma utgångspunkter samtidigt som ett steg mot ökad likriktning inte får innebära negativa konsekvenser för bolagen.

De större ändringarna i *Riktlinje för riskhantering* är:

- Riktlinjen avser riskhantering istället för riskanalys. Begreppet riskhantering ger ett större sammanhang och innefattar hela kedjan från riskidentifiering till uppföljning av arbetet med att åtgärda risker.
- Riktlinjen gäller för all riskhantering och inte bara den som görs inom ramen för arbetet med *Mål och budget* och den interna kontrollen.
- Regleringar om intern kontroll förs över till riktlinjerna för verksamhetsplanering och uppföljning.
- Riktlinjen tar upp övergripande krav. Hur riskhanteringen sedan ska genomföras tas upp i en koncernövergripande rutin som beslutas på förvaltningsnivå.

På sikt förväntas en tydligare styrning av verksamhetsplanering och uppföljning inklusive förbättrad internkontroll samt effektivare riskhantering leda till sänkta kostnader för verksamheterna. Frågor om riskhantering för respektive bolag, d v s genomgång och behandling av identifierade risker för verksamheten, ska finnas i respektive bolags affärsplan. Exempel på risker som nämns i riktlinjen är bl a strategiska, operativa, finansiella och efterlevnadsrisker. Direktörer inom bolag och förvaltningar ansvarar för att risker avseende genomförandet av uppdrag och

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

uppfyllandet av mål identifieras och hanteras. Riskhanteringen ska identifiera de risker som kan hindra måluppfyllelsen inom verksamheten.

I samband med årsbokslut kommer Kommunstyrelsen att granska bolagens riskregister, uppföljning av internkontrollplaner och nya internkontrollplaner. Kommentarer kommer att finnas i en bilaga till bokslutshandlingen. Löpande kommer ett stöd att ges till bolagen i form av utbildning, workshops m m.

8. Generella bedömningar och rekommendationer

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att det finns ett systematiserat arbetssätt kring riskarbetet i de flesta bolag. Detta arbete kommuniceras dock inte till andra bolag – endast till Stadshus AB.

Risker analyseras i samband med arbetet med intern kontroll. Detta arbete är väl dokumenterat och uppföljning sker minst årligen till beslutande organ. Löpande justeringar under året redovisas mestadels internt i bolagen. Vi bedömer att den politiska styrningen av området är svag., då styrelsen i flertalet bolag inte deltar i framtagandet av riskanalysen. Återkopplingen från Stadshus AB avseende insänt material bedömer vi också som relativt svag. Detta återkommer från flertalet bolagsledningar.

Vi lämnar i Bilaga 1 kommentarer kring risker för respektive bolag. Det finns dock ett antal bedömningar som vi anser vara generella och därmed giltiga för samtliga bolag. Det första är att vi i hög grad saknar ett koncerntänkande i Uppsala kommun och dess helägda kommunala bolag. Vi ser möjligheter till samordningsvinster både när det gäller kunskaps- och informationsöverföring, men även gällande resursallokering.

Vi ser även ett område där bolagen gemensamt och tillsammans med kommunen skulle kunna hitta en systematik och ett arbetssätt som innebär att man gemensamt skulle kunna identifiera olika former av risker. På så sätt skulle det också finnas bättre möjligheter till att gemensamt hitta sätt att hantera riskerna.

Efter att ha träffat representanter för bolagen bedömer vi att medvetenheten om vilka risker bolagen arbetar med är tillsynes god. Slutsatsen blir utifrån ovanstående att det bedrivs inventering och analys av risker i bolagen, men att systematiken och ägarens engagemang och ansvar kan och bör stärkas. Vi rekommenderar därför:

Att Uppsala Stadshus AB initierar ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte kring riskhantering i koncernen.

Att Uppsala Stadshus AB analyserar om ytterligare kunskap och utbildning behövs för att uppnå en god struktur och metod för riskhantering.

Att förstärka återrapporteringen **från** Uppsala Stadshus AB avseende bolagens efterlevnad av bolagspolicy, bolagsordningar och ägardirektiv.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Att Uppsala Stadshus AB förbättrar uppföljning och kontroll gällande bolagens efterlevnad av beslutade policys och styrdokument.

Att Uppsala Stadshus AB tar ett gemensamt grepp gällande arbetet med riskanalys och framtagandet av kontroll- och åtgärdsplaner (internkontrollplaner).

Under september 2016 fattade Kommunstyrelsen beslut om ny riktlinjer för riskhantering och hur arbetet ska bedrivas. Förändringen som beslutet innebar ligger i linje med våra rekommendationer ovan.

KPMG AB, dag som ovan

Mats Lundberg
Lekmannabiträde

Anders Petersson
Lekmannabiträde

Bo Ädel
Kundansvarig

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Bilaga 1 – Kommentarer för respektive bolag

Uppsala Stadshus AB
Bedömning görs att man har kommit längre i styrningen av kommunens styrelser och nämnder än i styrningen av bolagen. Stadshus AB har inte varit så aktivt vad gäller styrning. I samband med att verksamhetsplan beslutas för moderbolaget fastställs även ägardirektiv (rätt allmänt hållna) som beslutas av årsstämman. I samband med årsbokslutet görs en bedömning och återrapportering om ägardirektiven uppnåtts.

Det finns en internkontrollplan där riskanalysen ingår som en integrerad del.

AB Uppsala Kommun Industrihus & Uppsala Kommun Förvaltningsfastigheter AB
Respektive bolag upprättar en väsentlighets- och riskanalys och med denna som grund även en internkontrollplan. Internkontrollplanen fastställs i styrelsen varje höst och uppföljning av denna sker under våren och även detta rapporteras till respektive bolags styrelse. Internkontrollplanerna innehåller både verksamhetsmässiga såväl som ekonomiska rutiner.

Risker som förekommer för de bägge bolagen är bl a risker avseende brand, vattenskada och egendomsskada. Man arbetar förebyggande med bl a underhåll, investeringar samt systematiskt brandskyddsarbete. Arbete sker även utifrån ett energi-/klimat-/miljöhänseende då bl a "due diligence" sker inför fastighetsförvärv. Det är dock respektive verksamhet som ansvarar för att man har de tillstånd som krävs för att driva sin verksamhet.

Finns även vissa ekonomiska risker för t ex stöld, inbrott, sabotage m m som man skyddar sig mot. Detta bedöms inte som något större problem. Risker finns även avseende IT, vid intervjun bedömdes dock att IT-säkerheten är hög. Bolagen kan kontakta kommunen i vissa frågor som berör gemensamma system. Säkerhetskopiering sker varje natt.

Uppsalahem AB
Arbete med intern kontroll inleddes 2011, arbete sker enligt den s k COSO-modellen. Bolagets affärsplan innehåller dels en väsentlighets- och riskanalys, dels en internkontrollplan. Uppföljning av internkontrollplanen görs varje tertial, d v s per den siste april, augusti och december. Riktlinjer finns även inom vissa specifika områden t ex etiska regler vid kontakt med leverantörer inom byggbranschen samt policy för mutor och bestickning.

Under september anordnades en riskworkshop. I affärsplanearbetet ingår även en riskanalys. Ledningsgruppen består av VD, kommunikationschef, HR-chef, ekonomi-/finanschef, affärsområdeschef – Studentstaden, bygg-/fastighetschef samt fastighetsförvaltningschef.

Identifierade risker är bl a kring hållbarhet, miljökonsekvenser, vatten-/fuktskador, bränder, materiella skador (fullvärdesförsäkring finns), personskador i samband med byggprojekt samt sabotage (har förekommit avklippta fiberkopplingar).

Uppsala Kommuns Fastighets AB
Bolaget följer fullmäktiges finanspolicy. Det finns en internkontrollplan som beslutas av styrelsen,

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

denna bygger på en riskkarta med påverkan och sannolikhet. Återrapportering sker skriftligt till styrelsen 2-3 gånger per år.

Bedömning görs att man har bra kontroll på underhållet, arbete pågår dock med att formalisera underhållsplanerna på ett bättre sätt, man håller på och inför ett digitalt system för att få en bättre samlad bild. I nuläget fungerar inte lokalförsörjningsprocessen bra. Man upplever att lokalförsörjningsenheten är en otydlig motpart.

Uppsala Kommun Skolfastigheter AB
Väsentlighets- och riskanalys, internkontrollplan samt även affärsplan fastställs av styrelsen varje år. Uppföljning av internkontrollplan görs två gånger om året, i augusti respektive i december.

Väsentlighets- och riskanalys samt även internkontrollplan finns. Finns även upprättat en krishanteringsplan. I mitten på augusti blev en förskola till stora delar förstörd i en brand.
Det arbetas med finansierings-/ränterisker. Upplägg, struktur och villkor ses över och justeras tillsammans med ägaren. I nuläget är vissa kommande finansieringslösningar oklara.

Som en risk bedöms att Uppsala kommun ligger efter med planärenden. Med dessa planer som grund fattar Lantmäteriverket beslut om fastigheter och fastighetsbeteckningar. Ibland upprättas köpekontrakt/köpeavtal utan att lagfart finns.

Uppsala Konsert & Kongress AB
Det finns en väsentlighets- och riskanalys samt en internkontrollplan. Internkontrollplanen fastställs i oktober varje år. Uppföljning av internkontrollplanen sker i samband med tertialboksluten per april, augusti och december.

Vad gäller hantering av fakturor förekommer det att endast en person utför samtliga attestmoment för respektive faktura. I samband med granskningstillfället uppgavs att ändring av detta kommer att ske.

De risker som föreligger i verksamheten är bl a arbetsmiljörisker, fysiska risker och ekonomiska risker. En ekonomisk risk föreligger t ex då konferensarrangör går i konkurs. I samband med varje större bokning sker alltid en kontroll i form av kreditupplysning samt att delbetalningar krävs.

Fysiska risker är bl a översvämningar, bränder etc. Skyddsronder görs löpande och i samband med varje större event finns en utrymningsorganisation. En större brandövning skedde för tre år sedan. Totalt har UKK ca 10 000 kvm yta som bl a omfattar VIP-våning, stora konsertsalen (1 140 platser), artistloger, administrations- och kontorslokaler, konferenssalar, restaurang, bankettsal, foajé m m.

Uppsala Parkerings AB
En sammanställning av samtliga policydokument finns med som bilagor i affärsplanen. Riskanalys och internkontrollplan finns, riskanalysen beslutas dock inte av styrelsen. Internkontrollplanen följs upp i samband med tertialrapportering till styrelsen. Det finns en långsiktig investeringsplan fram till 2026, investeringsprocessen bedöms dock inte som helt tydlig. Prioriteringar av investeringar i Uppsala kommun kommer att påverka bolaget. Upplevda problem i samband med granskningen är

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

bl a inbrott i parkeringsautomater samt problem med signering av utbetalningar (problemet har tagits upp med Swedbank).

Uppsala Stadsteater AB
Riskanalys i väldigt basal form finns. Internkontrollplan finns, dock sker ingen rapportering till styrelsen. Beslut finns om en viss nivå på det egna kapitalet om föreställning skulle "dra" mindre publik än förväntat. Numera går ett flertal olika föreställningar samtidigt för att minska riskerna. Ett utvecklingsområde är att utveckla besöksmönstret samt förbättra volym- och statistikuppgifter.

All hantering och beslutsattestering av fakturor sker av ekonomichefen.

Destination Uppsala AB
Någon väsentlighets- och riskanalys eller internkontrollplan finns inte. Anledningen är att bolaget inte bara ägs av Uppsala kommun även om kommunen är majoritetsägare. Bolaget ägs förutom av kommunen av bl a Universitet, SLU, Handelskammaren, Företagarna, NCC och Regionförbundet.

Risker m m tas det hänsyn till i verksamhetsplanen. Bolaget har lagt ned de verksamheter som bedömdes konkurrera med det privata näringslivet. I hela Uppsala är det endast Turistbyrån som säljer souvenirer i nuläget.

Uppsala Vatten och Avfall AB
Väsentlighets- och riskanalys, internkontrollplan samt även affärsplan fastställs av styrelsen varje år. Bolaget har under året kompletterat sitt arbete utifrån kommunstyrelsens "Riktlinjer för riskanalys och internkontroll", 2015-06-17. Upphandlingar bedöms vara en av de största riskerna i bolaget.

Fyrishov AB
Väsentlighets- och riskanalys, internkontrollplan samt även affärsplan fastställs av styrelsen varje år. Bolaget har ett femårigt uppdragsavtal med IFN. Detta avtals samsyn med gällande ägardirektiv diskuteras inom bolaget. Bolaget påtalar vikten av en jämkning mellan uppdragsavtal och ägardirektiv.

Uppsala Kommun Sport- och Rekreationsfastigheter AB
Väsentlighets- och riskanalys, internkontrollplan samt även affärsplan fastställs av styrelsen varje år. Höga riskvärden redovisas på arbetsmiljöfaktorer och skada på tredje man. Uppföljning sker minst en gång per år.

Uppsala Bostadsförmedling AB
Bolaget startade sin verksamhet den 1 juni 2016. Riskanalys och internkontrollplan för 2016 finns. Internkontrollplanen fastställdes av styrelsen i maj. Uppföljning av internkontrollplan sker till styrelsen varje kvartal. Den hittills mest väsentliga risken berör trovärdighet och skadat varumärke på grund av missnöjda kunder eller fastighetsägare. Detta kan bero på att bostadssökande (trots kommunikationsinsatser) missar att registrera sig före 31 december och inte får tillgodoräkna sig sin intjänade kötid, att bostadssökande inte klarar den digitala processen (förlorar kötid eller missar deadlines i förmedlingsprocessen), att studenter (och även övriga grupper) är missnöjda med förmedlingsavgiften eller att bostadssökande inte är "mogna" för de relativt dyra nyproducerade bostäder som annonseras.

© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.