

Datum:
2021-10-22Diarienummer:
KRN-2021-00043

Mottagare:

Kommunfullmäktige i Uppsala kommun
Organisationsnummer 212000-3005

Revisorernas bedömning av delårsrapport per 2021-08-31

Vi, av fullmäktige utsedda revisorer, har uppdraget att bedöma om resultatet i delårsrapport per 2021-08-31 är förenligt med de mål fullmäktige beslutat om. Revisorernas bedömning ska biläggas delårsrapporten inför fullmäktiges behandling av densamma.

Bedömningen avser mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, såväl finansiella som för verksamheten. Granskningen har utförts av sakkunniga som biträder revisorerna.

Granskningen utgår från Vägledning 4, Granskning av delårsrapport, utgiven av Sveriges kommunala yrkesrevisorer (SKYREV). En översiktlig granskning har en annan inriktning och en betydligt mindre omfattning jämfört med den inriktning och omfattning som en revision enligt ISA och god revisionsd i övrigt har.

Periodens resultat

Perioden januari-augusti 2021 har till stor del präglats av den pågående Covid-19 pandemin. Resultatet för perioden uppgår till 1 172 mnkr för kommunen och 1 460 mnkr för kommunkoncernen. För verksamhetsåret 2021 prognostiseras ett resultat på 968 mnkr för kommunen och 1 146 mnkr för kommunkoncernen. Resultatet inrymmer intäkter från försäljning av exploateringsfastigheter med 461 mnkr samt ett antal jämförelsestörande poster som sammanlagt påverkat resultatet positivt med 383 mnkr. Justerad för jämförelsestörande poster uppgår resultatet till 584 mnkr.

Det positiva resultatet för finansförvaltningen förklaras huvudsakligen av att skatteintäkterna beräknas bli 307 mnkr kronor högre än beräknat i kommunfullmäktiges budget, vilket är ett resultat av att den ekonomiska återhämtningen har skett snabbare än tidigare beräknat. Ändrat antagande om livslängd ger en engångshöjning av pensionskulden med 65 mnkr kronor och minskar effekten av ökade skatteintäkter något. Årets intäkter för riktade statsbidrag prognostiseras till 810 mnkr vilket är drygt 30 mnkr lägre än för 2020. Årets nettokostnader beräknas uppgå till 12 780 mnkr vilket är 3,8 procent högre än för 2020. Skatteintäkterna beräknas öka med 663 mnkr jämfört med 2020 och intäkterna från kommunalekonomisk utjämning beräknas bli 184 mnkr lägre än 2020.

För kommunstyrelsen prognostiseras ett positivt resultat om 338 mnkr och för finansförvaltningen beräknas ett positivt resultat på 534 mnkr. Nämnderna exklusive kommunstyrelsen prognostiserar ett samlat överskott om 96 mnkr.



Underskott prognostiseras för socialnämnden, idrotts- och fritidsnämnden samt ett mindre underskott för miljö- och hälsoskydds-nämnden.

Socialnämndens prognostiserade underskott uppgår till -37 mnkr i helårsprognosen och förklaras främst av inom barn- och ungdomsvården, en verksamhet med ökande antal orosanmälningar och fortsatt stort behov av vård utanför det egna hemmet. Idrott- och fritidsnämnden prognostiserar ett underskott om -11 mnkr och förklaras huvudsakligen av lägre intäkter från markeringsavgifter. Miljö- och hälsoskydds-nämnden prognostiserar ett underskott på -1 mnkr orsakat av utebliven tillsyn, kontroll och förrättningar som en konsekvens av den rådande pandemin. Oaktat att delar av underskotten orsakats av pandemin anser vi att det är viktigt att berörda nämnder fortsätter arbetet med att nå en ekonomi i balans.

Redovisningsprinciper

Av redovisningsprinciper framgår att anpassning till RKR:s rekommendation 2 genomfördes per 31 december 2020 men att man för jämförelsetalen per 31 augusti 2021 ej räknat om jämförelsetalen avseende skuld exploateringsavgift. Det innebär att skulden per den 31 augusti 2020 är för hög. Det framgår dock inte vilken effekt, beloppsmässigt, avsteget medför.

Revisorerna har i samband med tidigare års revisionsberättelser uppmärksammat kommunstyrelsens exploateringsredovisning och utvecklingen av densamma. Vi har för avsikt att fortsätta att följa exploateringsredovisningen i samband med årsbokslutet.

Grundat på vår översiktliga granskning har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att delårsrapporten för 2021 inte, *i allt väsentligt, är upprättad i enlighet med lagens krav och god redovisningssed* i övrigt. Bedömningen i delårsrapporten är att balanskravet kommer att uppfyllas för år 2021. Balanskravet prognostiseras till 945 mnkr per helår.

Finansiella mål

Kommunfullmäktige har fastställt ett antal *finansiella mål* för att uppnå och upprätthålla god ekonomisk hushållning som samtliga prognostiseras uppfyllas:

- Resultatet ska motsvara minst 2,0 procent av intäkterna från skatter, generella statsbidrag och utjämning. Det prognostiserade resultatet motsvarar 4,3 procent av skatter generella statsbidrag och utjämning.
- Soliditeten för kommunkoncernen inklusive pensionsåtaganden ska ligga mellan 19-21 procent. Soliditeten inklusive pensionsåtaganden prognostiseras till 26 procent.
- Låneskulden per invånare ska inte öka mer än 5 procent årligen. Över treårsperioden 2019-2021 beräknas låneskulden öka med 1,4 procent.

Grundat på vår översiktliga granskning av delårsrapportens återrapportering har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att det prognostiserade resultatet inte skulle vara *förenligt med de finansiella mål* som fullmäktige fastställt i budget 2021.

Inriktningsmål

Totalt finns nio *inriktningsmål* och 21 uppdrag i kommunfullmäktiges måldokument för perioden 2021-2023. Därutöver finns 14 uppdrag från tidigare års mål och budget och 25 uppdrag som fullmäktige eller kommunstyrelsen lämnat till nämnder och bolagsstyrelser vid sidan av Mål och budget. I delårsuppföljningen har fokus varit på kommunfullmäktiges uppdrag och bedömning av måluppfyllnad.

Av redovisningen gällande *inriktningsmål* framgår att fyra inriktningsmål avseende verksamheten bedöms i hög grad bli uppfyllda vid årets slut samt att fem bedöms bli delvis uppfyllda. Pandemin har påverkat måluppfyllelsen inom flera områden.

Vi har genomfört en översiktlig granskning av delårsrapporten och vi har för avsikt att i samband med granskningen av årsredovisningen ytterligare fördjupa granskningen när det gäller nämndernas och kommunstyrelsens efterlevnad av de beslutade inriktningsmålen.

Grundat på vår granskning av delårsrapportens återrapportering har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att det prognostiserade resultatet inte skulle vara *delvis förenligt med de verksamhetsmål* som fullmäktige fastställt i budget 2021. Till grund för vår bedömning ligger kommunstyrelsens egna bedömning att målen delvis kommer att uppfyllas.

Uppsala kommun den 22 oktober 2021



Per Davidsson
Ordförande



Lars-Olof Lindell
Vice ordförande



Magnus Andersson



Lise-Lotte Argulander



Kjell Dahström



Berit Danielsson



Hans Edlund



Ove Heimfors



Karolina Larfors



Tommy Larsson



Marie-Louise Lundberg

Bilagor: Rapport över de sakkunnigas granskning av resultat enligt delårsrapport 2021

Granskning av delårsrapport 2021

Uppsala kommun

Projektledare Rebecka Hansson

Projektmedarbetare Erik Svenson, Patrik Ejerhed, Elena

Luzhkova, Malin Ferlin, Albin Åkerström

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer översiktligt granskat kommunens delårsrapport för perioden 2021-01-01 – 2021-08-31. Uppdraget ingår som en obligatorisk del av revisionsplanen för år 2021.

Med utgångspunkt från ställda revisionsfrågor lämnas följande sammanfattande revisionella bedömning per revisionsfråga:

Revisionsfråga	Bedömning
Har delårsrapporten upprättats enligt lagens krav och god redovisningssed?	Ja Grundat på vår översiktliga granskning har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att delårsrapporten för 2021 inte, i allt väsentligt, är upprättad i enlighet med lagens krav och god redovisningssed i övrigt. Bedömningen i delårsrapporten är att balanskravet kommer att uppfyllas för år 2021.
Är resultaten i delårsrapporten förenliga med de av fullmäktige fastställda målen för god ekonomisk hushållning, d.v.s. finns förutsättningar att målen kommer att uppnås?	Delvis Till grund för vår bedömning ligger kommunstyrelsens egna bedömning att målen delvis kommer att uppfyllas. Vi instämmer i den bedömning som kommunstyrelsen gör, det vill säga att målen delvis kommer att uppfyllas vilket leder till ett gul markering i vår bedömning. Grundat på vår översiktliga granskning av delårsrapportens återrapportering har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att det prognostiserade resultatet inte skulle vara förenligt med de finansiella mål som fullmäktige fastställt i budget 2021. Grundat på vår översiktliga granskning av delårsrapportens återrapportering har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att det prognostiserade resultatet inte skulle vara delvis förenligt med de verksamhetsmål som fullmäktige fastställt i budget 2021.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Granskningsresultat	5
Lagens krav och god redovisningssed	5
laktagelser	5
Bedömning	5
God ekonomisk hushållning	5
laktagelser	5
Bedömning	5
Rekommendationer	6

Inledning

Bakgrund

Fullmäktige ska behandla minst en delårsrapport per år. I samband med fullmäktiges behandling av delårsrapporten ska även revisorerna bedöma resultatet i delårsrapporten. Denna granskning utgör underlag för det utlåtande som revisorerna ska lämna till fullmäktige.

Delårsrapporten ska omfatta en period av minst hälften och högst två tredjedelar av räkenskapsåret och den ska innehålla en översiktlig redogörelse för utvecklingen av kommunens verksamhet och resultat sedan föregående räkenskapsårs utgång.

Revisionsobjekt är styrelsen som är ansvarig för delårsrapportens upprättande. Vårt ansvar är att granska delårsrapporten utifrån god sed.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har delårsrapporten upprättats enligt lagens krav och god redovisningssed?
- Är resultaten i delårsrapporten förenliga med de av fullmäktige fastställda målen för god ekonomisk hushållning, d.v.s. finns förutsättningar att målen kommer att uppnås?

Revisionskriterier

Granskningen av delårsrapporten omfattar:

- Översiktlig granskning av den finansiella delen av delårsrapporten per 2021-08-31,
- Förvaltningsberättelsens innehåll,
- Hur kommunen redovisar hur väl det prognostiserade resultatet är förenligt med målen för god ekonomisk hushållning (finansiella och verksamhetsmässiga mål).

Granskningen utgår från Vägledning 4, Granskning av delårsrapport, utgiven av Sveriges kommunala yrkesrevisorer (SKYREV). Granskningen sker genom analytisk granskning och intervjuer med nyckelpersoner som är ansvariga för delårsrapportens upprättande.

En översiktlig granskning har en annan inriktning och en betydligt mindre omfattning jämfört med den inriktning och omfattning som en revision enligt ISA och god revisionssed i övrigt har. Detta PM är skrivet i avvikelseform och omfattar våra mest väsentliga iakttagelser och bedömningar.

Den granskade delårsrapporten fastställdes av kommunstyrelsen 2021-10-20 och fullmäktige behandlar delårsrapporten 2021-11-08.

Rapportens innehåll har sakgranskats av redovisningschef samt medarbetare vid kommunledningskontoret.

Granskningsresultat

Lagens krav och god redovisningssed

lakttagelser

Den upprättade delårsrapporten omfattar perioden januari – augusti. Resultatet för perioden uppgår till 1 172 mnkr för kommunen och prognosen per helår pekar mot ett resultat om 968 mnkr, vilket är 678 mnkr högre än budgeterat. Justerat för jämförelsestörande poster uppgår resultatet till 584 mnkr. Nämnderna exklusive kommunstyrelsen prognostiserar ett samlat överskott om 96 mkr. Underskott prognostiseras för socialnämnden, idrotts- och fritidsnämnden samt ett mindre underskott för miljö- och hälsoskyddsnämnden. Socialnämndens prognostiserade underskott uppgår till -37 mnkr i helårsprognosen och förklaras främst av inom barn- och ungdomsvården, en verksamhet med ökande antal orosanmälningar och fortsatt stort behov av vård utanför det egna hemmet. IFNs prognostiserar ett underskott om -11 mnkr och förklaras huvudsakligen av lägre intäkter från markeringsavgifter.

För kommunstyrelsen prognostiseras ett överskott om 338 mnkr och för finansförvaltningen beräknas ett positivt resultat på 534 mnkr vilket är 244 mnkr högre än budgeterat. Det positiva resultatet för kommunstyrelsen förklaras huvudsakligen av betydande markförsäljning av såväl bostäder och verksamheter främst i Rosendal och Östra Fyrislund. Det positiva resultatet för finansförvaltningen förklaras huvudsakligen av att skatteintäkterna beräknas bli 307 miljoner kronor högre än beräknat i kommunfullmäktiges budget, vilket är ett resultat av att den ekonomiska återhämtningen har skett snabbare än tidigare beräknat. Ändrat antagande om livslängd ger en engångshöjning av pensionsskulden med 65 miljoner kronor och minskar effekten av ökade skatteintäkter något.

Årets intäkter för riktade statsbidrag prognostiseras till 810 mnkr vilket är drygt 30 mnkr lägre än för 2020. Årets nettokostnader beräknas uppgå till 12 780 mnkr vilket är 3,8 procent högre än för 2020. Skatteintäkterna beräknas öka med 663 mnkr jämfört med 2020 och intäkterna från kommunalekonomisk utjämning beräknas bli 184 mnkr lägre än 2020.

Resultatet för kommunkoncernen uppgår för perioden till 1 460 mnkr och det prognostiserade resultatet per helår till 1 146 mnkr. I det prognostiserade resultatet ingår elimineringar och justeringar om -165 mnkr.

Balanskravsresultatet per helår prognostiseras till 945 mnkr att jämföra med 965 mnkr för 2020.

Kommunkoncernens investeringar per 31 augusti uppgick till 1 591 mnkr av dessa avser 399 mnkr kommunen och 1 191 mnkr de kommunala bolagen. Merparten av kommunens investeringar avser infrastruktur inom gatu- och samhällsmiljönämndens ansvarsområde. Av de kommunala bolagen är det fyra bolag som har stora pågående investeringar, Uppsala Kommun Skolfastigheter AB, Uppsalahem AB, Uppsala Vatten

och avfall AB samt Uppsala Kommun Förvaltningsfastigheter AB. Prognosen för kommunkoncernens totala investeringar beräknas till 3 717 mnkr.

Styrelsen har överlämnat rapporten inom lagstadgad tid till fullmäktige.

Av redovisningsprinciper framgår att anpassning till RKR:s rekommendation 2 genomfördes per 31 december 2020 men att man för jämförelsetalen per 31 augusti 2021 ej räknat om jämförelsetalen avseende skuld exploateringsavgift. Det innebär att skulden per den 31 augusti 2020 är för hög. Det framgår dock inte vilken effekt, beloppsmässigt, avsteget medför.

Bedömning

Grundat på vår översiktliga granskning har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att delårsrapporten för 2021 inte, i allt väsentligt, är upprättad i enlighet med lagens krav och god redovisningssed i övrigt. Bedömningen i delårsrapporten är att balanskravet kommer att uppfyllas för år 2021.

God ekonomisk hushållning

Iakttagelser

Mål

Kommunfullmäktige har fastställt ett måldokument för perioden 2021 - 2023 innehållande ett antal finansiella mål och verksamhetsmål. Totalt finns nio inriktningsmål och 21 uppdrag. Därutöver finns 14 uppdrag från tidigare års Mål och budget samt 25 uppdrag som fullmäktige eller kommunstyrelsen lämnat till nämnder och bolagsstyrelser vid sidan av Mål och budget. I delårsuppföljningen har fokus varit på kommunfullmäktiges uppdrag med statusrapportering och bedömning av måloppfyllnad. Samtliga mål och uppdrag följs upp i bilaga 1 till delårsrapporten.

Kommunfullmäktige har fastställt ett antal finansiella mål för att uppnå och upprätthålla god ekonomisk hushållning:

Mål	Prognos
Resultatet ska motsvara minst 2,0 procent av intäkterna från skatter, generella statsbidrag och utjämning	Det prognostiserade resultatet motsvarar 4,3 procent av skatter generella statsbidrag och utjämning.
Soliditeten för kommunkoncernen inklusive pensionsåtaganden ska ligga mellan 19-21 procent	Soliditeten inklusive pensionsåtaganden prognostiseras till 26 procent.
Låneskulden per invånare ska inte öka mer än 5 procent årligen.	Över treårsperioden 2019-2021 beräknas låneskulden öka med 1,4 procent.

Av redovisningen framgår att samtliga av de finansiella målen prognostiseras att uppfyllas.

Inriktningsmål	Prognos
1. Uppsala ska ha en jämställd och hållbar ekonomi.	Inriktningsmålet bedöms i hög grad bli uppfyllt i slutet av 2021.
2. Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i.	Inriktningsmålet bedöms bli delvis uppfyllt i slutet av 2021.
3. Uppsalas stad och landsbygd ska växa genom ett hållbart samhällsbyggande.	Inriktningsmålet bedöms bli delvis uppfyllt i slutet av 2021.
4. Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet.	Inriktningsmålet bedöms bli delvis uppfyllt i slutet av 2021.
5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete	Inriktningsmålet bedöms bli delvis uppfyllt i slutet av 2021.
6. Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande	Inriktningsmålet bedöms bli i hög grad uppfyllt i slutet av 2021.
7. Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet.	Inriktningsmålet bedöms bli i hög grad uppfyllt i slutet av 2021.
8. Uppsalas invånare, organisationer och näringsliv ska vara delaktiga i att utforma samhället	Inriktningsmålet bedöms bli delvis uppfyllt i slutet av 2021.
9. Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala.	Inriktningsmålet bedöms bli i hög grad uppfyllt i slutet av 2021.

Av redovisningen framgår att fyra av nio inriktningsmål bedöms i hög grad bli uppfyllda i slutet av 2021, resterande fem inriktningsmål bedöms delvis komma att uppfyllas. Pandemin har påverkat måluppfyllelsen.

Uppföljningen av kommunfullmäktiges 21 uppdrag till nämnder och bolagsstyrelser i Mål och budget 2021–2023 visar att ett uppdrag färdigt, medan resterande 20 pågår enligt plan.

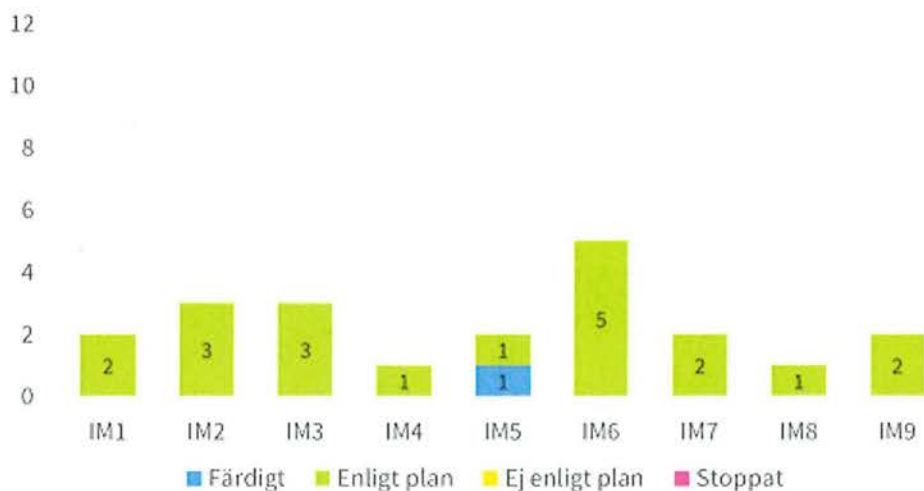


Diagram över status för uppdragen i Mål och budget 2021–2023 fördelade på inriktningsmål.

Bedömning

Till grund för vår bedömning ligger kommunstyrelsens egna bedömning att målen delvis kommer att uppfyllas. Vi instämmer i den bedömning som kommunstyrelsen gör, det vill säga att målen delvis kommer att uppfyllas vilket leder till ett gul markering i vår bedömning.

Grundat på vår översiktliga granskning av delårsrapportens återrapportering har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att det prognostiserade resultatet inte skulle vara förenligt med de finansiella mål som fullmäktige fastställt i budget 2021.

Grundat på vår översiktliga granskning av delårsrapportens återrapportering har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att det prognostiserade resultatet inte skulle vara delvis förenligt med de verksamhetsmål som fullmäktige fastställt i budget 2021.

Rekommendationer

Granskningen föranleder inga rekommendationer.

2021-10-22

Lena Salomon

Rebecka Hansson

Uppdragsledare

Granskningsansvarig

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-09-24. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Deltagare

ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB 556029-6740 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: Lena Viola Salomon

Lena Salomon

Partner

2021-10-22 08:01:43 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: REBECKA HANSSON

Rebecka Hansson

Partner

2021-10-22 08:18:22 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Datum:
2021-08-27Diarienummer:
KRN-2021-000012

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kommunens upphandlingar och inköp

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning av kommunens inköp och upphandlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Efter genomförd granskning är det vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Bedömningen är baserad på att nämnderna gör osedvanligt många inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen från leverantörer som inte återfinns i avtalsdatabasen. Den registeranalys som genomförts inom granskningen kan heller inte utesluta att kommunen genomfört otillåtna direktupphandlingar. Vidare kan konstateras att det lagstadgade dokumentationskravet för direktupphandlingar över 100 000 inte följs. Det är angeläget att KS vidtar åtgärder för att komma till rätta med dessa brister.

Utifrån granskningen är vi positiva till att det i hög utsträckning finns ramavtal som täcker verksamheternas behov. Däremot indikerar de stickprovskontroller av inköp från ramavtal vi genomfört att efterlevnad och uppföljning av avtal behöver förbättras. Vi är kritiska till att det kvarstår flera brister som vi påtalade i samband med en tidigare granskning. Detta trots att kommunstyrelsen i sitt svar till revisionen anförde att åtgärder skulle vidtas. Det innebär även att flera av de rekommendationer vi nu lämnar är liknande de som lämnades i samband med 2018 års granskning. Vi förutsätter att kommunstyrelsen nu säkerställer att adekvata åtgärder vidtas.

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- att säkerställa att samtliga avtal återfinns i kommunens avtalsdatabas
- att säkerställa att följsamheten till avtal förbättras
- att i sin interna kontroll i ökad utsträckning genomföra stickprovskontroller vad gäller följsamhet till avtal vid inköp från ramavtal
- att säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- att i styrelsens internkontrollarbete inbegripa utvidgade stickprovskontroller för att säkerställa att ingångna avtal följs.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2021-11-30 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen



Per Davidsson
Ordförande

Granskning av kommunens upphandlingar och inköp

Revisorerna i Uppsala kommun

Augusti 2021

Fredrik Flodin

Josefine Bennet




Henrik Fagerlind

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömningen att kommunstyrelsen inte helt har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Den samlade revisionella bedömningen baseras på de bedömningar som gjorts för granskningens revisionsfrågor och utgår ifrån en tregradig skala: i allt väsentligt, inte helt och ej säkerställt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Revisionsfråga 1: Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?	Nej 
Revisionsfråga 2: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?	Ja 
Revisionsfråga 3: Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?	Nej 

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att samtliga avtal återfinns i kommunens avtalsdatabas
- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Säkerställa att följsamheten till avtal förbättras

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning	3
1.5 Metod	3
2. Lagstiftning	4
2.1 Upphandling över tröskelvärdena	4
2.2 Upphandling under tröskelvärdena	4
2.2.1 Direktupphandling	5
2.3 Ändring av kontrakt	5
2.4 Nämnder som egna myndigheter	6
3. Granskningsresultat	7
3.1 Upphandlingsprocessen	7
3.1.1 Iakttagelser	7
3.1.2 Bedömning	10
3.2 Ändamålsenliga ramavtal	11
3.2.1 Iakttagelser	11
3.2.2 Bedömning	12
3.3 Avtalsefterlevnad	13
3.3.1 Iakttagelser	13
3.3.2 Bedömning	14
4. Samlad bedömning	15
4.1 Rekommendationer	15
4.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	15

1. Inledning

1.1 Bakgrund

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande unionsrättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i upphandlingslagarna (LOU et al). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Stora inköp görs årligen i kommunen och bedöms ha stor betydelse både ur ekonomiskt och kvalitetsmässigt perspektiv.

Revisorerna har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en fördjupad granskning av upphandlingsverksamheten fokuserad på direktupphandlingar. Direktupphandlingar är tillåtna under vissa förutsättningar, men då de saknar formkrav är styrningen av dem viktig. Dålig kontroll och svag styrning av direktupphandlingar riskerar att resultera i lagbrott. En riklig förekomst av direktupphandlingar tyder också på att kommunen saknar ändamålsenliga ramavtal vilket har påverkan på både kvalitet och ekonomi i kommunen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

1. Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?
2. Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?
3. Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?

1.3 Revisionskriterier

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Uppsala kommuns Policy för upphandling och inköp (KSN-2017-1989)
- Uppsala kommuns Riktlinje för upphandling och inköp (KSN-2017-1989)

1.4 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens upphandlingar och inköp genomförda under år 2020 (revisionsfråga 1) samt avtal giltiga under år 2021 (revisionsfråga 2 och 3).

1.5 Metod

Genom en registeranalys utfördes en kontroll av följsamheten till LOU (ramavtalstrohet, direktupphandlingsgränser och dokumentationskrav). Vidare gjordes via stickprov en kontroll av kommunens följsamhet till avtal gällande köp från tre befintliga avtal, samt via stickprov av tre genomförda upphandlingar kontroll av följsamhet av lagar och policy.

Vidare genomfördes en kartläggning och bedömning av relevanta styrdokument. Slutligen gjordes intervjuer med upphandlingschef och enhetschef för en av upphandlingsavdelningens enheter.

De intervjuade har sakgranskat rapporten.

2. Lagstiftning

Upphandlingar gjorda av kommunen regleras av Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)¹.

Lagen reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de köper (upphandlar) varor, tjänster och entreprenader. För all offentlig upphandling gäller fem grundprinciper mot vilka alla regler, oavsett upphandlingsform, skall tolkas; icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande.²

För att välja upphandlingsform har kommunen att förhålla sig till tröskelvärden som, beroende på belopp, medger olika former av upphandlingar.³ Dessa beskrivs förenklat nedan.

2.1 Upphandling över tröskelvärdena

För upphandlingar över tröskelvärdet, för kommuner gäller för närvarande 2 197 545⁴ kronor, kan den upphandlande myndigheten välja mellan de förfaranden som följer av EU-direktiven, vanligen öppet förfarande⁵.

Upphandling över tröskelvärdet är, generellt sett, mer reglerat än upphandling under tröskelvärdet. Bland reglerna kan nämnas att upphandlingen enligt LOU-direktivet inte får publiceras nationellt innan den offentliggjorts i EU:s publikationsbyrå (TED). Vidare är tidsfristen för att lämna anbud reglerad till 30 dagar för elektroniska anbud.⁶ Anbudsöppning ska ske med minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.⁷ Vidare ska myndigheten i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.⁸

2.2 Upphandling under tröskelvärdena

De regler som föreskrivs för inköp under tröskelvärdet regleras av de nationella direktiven som finns i LOU.⁹ Möjliga upphandlingsförfaranden under tröskelvärdena är förenklat förfarande och urvalsförfarande.¹⁰ Precis som i upphandling över tröskelvärdet ska minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten delta i

¹ Ytterligare lagar finns för offentlig upphandling men dessa är inte tillämpliga i denna granskning.

² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 4 §§ 1-2

³ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 1 § 4

⁴ För sociala och andra särskilda tjänster är tröskelvärdet 7 113 450 kr och för byggtreprenader 52 620 561 kr.

⁵ Vid upphandling över tröskelvärdena kan myndigheten välja mellan öppet och selektivt förfarande. I vissa fall får myndigheten också använda förhandlat förfarande med föregående annonsering, konkurrenspräglad dialog och förhandlat förfarande utan föregående annonsering samt inrätta ett innovationspartnerskap. (6 kap. 1 § LOU). I praktiken är öppet förfarande den vanligaste upphandlingsformen för summor överstigande tröskelvärdet. (Upphandlingsmyndigheten).

⁶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 11 § 6

⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 12 § 10

⁸ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 16 § 1

⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 1

¹⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

anbudsöppningen. Anbuderna ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.¹¹

2.2.1 Direktupphandling

I LOU kapitel 19 återfinns regler kring när direktupphandling får användas som upphandlingsform. Där fastslås att direktupphandling får användas om värdet på upphandlingen är högst 28 % av tröskelvärdet i 5 kap. 1 §¹², den så kallade direktupphandlingsgränsen som under 2020 uppgick till 615 312 kronor.

Lagen beskriver begreppet direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i viss form.¹³ Dock gäller de fem grundprinciperna även för direktupphandlingar.¹⁴

Direktupphandling får också användas i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12-19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.¹⁵ Bristande framförhållning är dock inte en giltig orsak till direktupphandling.¹⁶ Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling.¹⁷

Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna och vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret.¹⁸

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling om värdet överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.¹⁹

2.3 Ändring av kontrakt

Huvudregeln²⁰ är att upphandlande kontrakt, ramavtal och koncessioner inte får ändras utan att det genomförs en ny upphandling. Det finns dock särskilda bestämmelser om ändringar av avtal under avtalstiden som klargör i vilka fall en upphandlande organisation kan ändra i ett upphandlat avtal utan att behöva göra en ny upphandling.

Enligt reglerna kan en ändring i avtalet exempelvis vara tillåten om det är fråga om ändringar av mindre värde (10 %) eller som genomförs i enlighet med tydliga ändrings- eller optionsklausuler i avtalet. Kompletterande beställningar som av tekniska eller ekonomiska skäl inte kan upphandlas av annan leverantör under 50 % av kontraktsvärdet är också tillåtna.

¹¹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 17

¹² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

¹³ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 4

¹⁴ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 4 §§ 1-2

¹⁵ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7 st 3

¹⁶ Prop. 2001/02:142 s. 99

¹⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

¹⁸ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 8

¹⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 30

²⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 17

2.4 Nämnder som egna myndigheter

Högsta förvaltningsdomstolen²¹ konstaterar att en kommunal nämnd i vissa fall kan vara en egen upphandlande myndighet. Vid bedömningen redogör domstolen för vad som står i LOU och i lagens förarbeten om begreppen upphandlande myndighet och kommunal myndighet. Domstolen tar också upp förhållandet att kommunala nämnder i svensk rätt normalt anses utgöra egna förvaltningsmyndigheter.

Det bör kunna accepteras att en kommun betraktar varje nämnd som en egen upphandlande myndighet så länge detta inte sker på ett sätt som strider mot direktivets syfte. Domstolen gör bedömningen att detta innebär att ett villkor för att en nämnd ska anses utgöra en egen upphandlande myndighet är att nämnden agerar tillräckligt självständigt i förhållande till kommunen.

²¹ Högsta förvaltningsdomstolens dom, mål 122-18

3. Granskningsresultat

3.1 Upphandlingsprocessen

Revisionsfråga 1: Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?

3.1.1 Iakttagelser

Enligt kommunens Policy för upphandling²² och inköp så är det Kommunstyrelsen som samordnar styrningen för all upphandling inom kommunen. I kommunens Riktlinje för upphandling²³ har kommunens funktion för upphandling och inköp huvudsakligen till uppdrag att:

- ansvara för upphandling av kommun- respektive koncerngemensamma avtal, specifika upphandlingsobjekt samt samordning av upphandlingsbehov,
- vara ett stöd till verksamheten vid upphandlings- och inköpsfrågor,
- bidra till att öka kunskapen om den goda affären,
- arbeta såväl strategiskt som taktiskt för att stärka Uppsala kommuns kontroll över inköpsprocessen.

Enligt riktlinjen ska upphandlingar enligt Lagen om valfrihetssystem, LOV, genomföras av äldrenämnden samt omsorgsnämnden och projektspecifika byggtreprenadupphandlingar av Gatu- och samhällsmiljönämnden med stöd av upphandlingsavdelningen.

Kommunens Riktlinje för upphandling slår fast att kommunen alltid ska ställa arbetsrättsliga villkor samt miljökrav i upphandlingar ovanför direktupphandlingsgränsen och att kommunens samtliga bolag alltid ska tillfrågas om intresse finns att delta i upphandlingar.

Upphandlingsavdelningen i kommunen är organiserade i Kommunledningskontoret och består av 28 heltidsanställda personer. Avdelningen består av tre enheter, två enheter med upphandlare och en stödenhet med avtalscontroller, verksamhetscontroller, e-handelssamordnare och två inköpsassistenter. Enligt upphandlingschefen är avdelningens ansvar att koordinera och samordna upphandlingar över direktupphandlingsgränsen.

Resultat analys upphandlingar

Inom ramen för revisionsfrågan har tre publicerade upphandlingar granskats.

1. Ramavtal för Färskt bröd, fikabröd, tårter - Öppet förfarande

Omsättningen på kontraktet beräknas till totalt 1,75 miljoner kronor över kontraktstiden på totalt fyra år och sex av kommunens 15 bolag är avropsberättigade. Utvärderingen är lägsta pris av de anbud som återstår efter att en panel om sju personer givit sitt

²² KSN-2017-1989 antagen den 26 mars 2018 av Kommunfullmäktige.

²³ KSN-2017-1989 antagen den 26 mars 2018 av Kommunfullmäktige.

godkännande av fem utvalda produkter beträffande parametrarna smak, utseende och storlek.

Förfrågningsunderlaget är relativt lättfattligt och okomplicerat. Kraven på anbudsgivaren är ett medelvärde i kreditvärdighet men inget krav på referenser utöver branscherfarenhet som ska intygas på begäran. Vidare ställs arbetsrättsliga krav på leverantören. Kravet på tjänsten är tydligt och konkret och prisfrågan förståelig och det finns ett krav på ekologiska varor. Beställningar ska ske via e-handelssystem.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud, men pris inges i ett excelformulär utanför verktyget. Öppningsprotokollet är noterat med två personers namn.

Tre anbudsgivare inkom med anbud varav två klarade panelens tröskelkrav. Det med lägst pris antogs sedan enligt förfrågningsunderlaget. Upphandlingen överprövades inte och ett avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

2. Ramavtal för motorsprutor - Öppet förfarande

Omsättning är beräknad till 500 000 kronor baserat på tidigare avtalsperiod och inget av kommunens bolag är avropsberättigade till avtalsperioden på totalt fyra år.

Förfrågningsunderlaget är relativt lättfattligt och okomplicerat. Kraven på anbudsgivaren är ett medelvärde i kreditvärdighet men inget krav på referenser utöver branscherfarenhet som ska intygas på begäran. Uppsala kommun förbehåller sig rätten att vara använda egenreferens, dvs att använda egna erfarenheter av leverantören vid kontroll av referenser. Vidare ställs arbetsrättsliga krav på leverantören. Kravet på tjänsten är tydligt och konkret och prisfrågan förståelig och det ställs, utöver kravet på miljöledningssystem, krav på att motorn ska vara godkänd för HVO-diesel²⁴.

Det framgår inte hur anbuden ska utvärderas och inget klagande kring saken finns heller inte.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud inklusive pris som ska anges i ett formulär i verktyget. Öppningsprotokollet är bestyrkt av två personer. Blott en anbudsgivare inkom med anbud vilket kontrollerades och antogs. Anbudsgivaren är korrekt kvalificerad och bedömd. Upphandlingen överprövades inte och ett avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

3. Viltvårdare - Publicerad direktupphandling

Omsättningen på kontraktet framgår inte, men målsättningen med upphandlingen är att teckna avtal med en leverantörer där det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas. Avtalstiden är maximalt fyra år. Förfrågningsunderlaget är lättfattligt och okomplicerat.

²⁴ HVO är en förkortning av hydrerad vegetabilisk olja. Produkten kan tillverkas av olika typer av råvaror som vegetabiliska oljor och animaliska fetter vilka i sin tur processats för att bli fossilfria drivmedel för dieselmotorer. HVO, oavsett råvara, räknas som en förnybar produkt då den inte har ett fossilt ursprung.

Kraven på tjänsten är tydliga och konkreta och prisfrågan förståelig. Det ställs miljökrav via kravet på att fordon ska följa SKR²⁵:s *Handbok för Gatuarbete i tätort*.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud och öppningsprotokollet är bestyrkt av två personer. En anbudsgivare inkom med anbud och antogs i enlighet med förfrågningsunderlaget. Anbudsgivaren är korrekt kvalificerad och bedömd.

Upphandlingen överprövades inte och avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat.

Resultat registeranalys

Som en del i granskningen har en registeranalys genomförts, där en jämförelse gjorts mellan kommunens leverantörsreskontra för 2020 och avtalskatalogen i kommunen. Syftet med genomförandet av en registeranalys är att erhålla en översiktlig bild kring vilka leverantörer som har avtal/är upphandlade och vilka leverantörer som är direktupphandlade.

För de leverantörer som enligt registeranalysen saknas i avtalsdatabasen har en bedömning gjorts huruvida de är upphandlingspliktiga eller inte. Inköp som är undantagna eller inte omfattas av upphandlingslagarna är, bland annat, interna köp²⁶ samt, under vissa förutsättningar, köp från andra myndigheter²⁷.

Utifrån registeranalysen noteras att 118 leverantörer, vars fakturering till kommunen överstiger direktupphandlingsgränsen, saknas i kommunens avtalsdatabas.

Vid avstämning med upphandlingsavdelningen anges att vissa avtal inom omsorgsförvaltningen saknas i avtalsdatabasen. Det kan emellertid noteras att det förekommer inköp även av andra varor och tjänster än inom vård och omsorg över direktupphandlingsgränsen som saknas i avtalsdatabasen. Upphandlingsavdelningens egen kontroll av leverantörstrohet via avtalsdatabasen visar på liknande resultat.

²⁵ Sveriges Kommuner och Regioner

²⁶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 3 §§ 11-16

²⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 3 §§ 17-18

Resultat analys av direktupphandlingar

För att kontrollera följsamheten till lagar och regler har tio stickprov av direktupphandlade köp över 100 000 kronor analyserats med följande resultat:

Kontrollpunkter	Antal JA	Andel JA (%)
Har 3 leverantörer tillfrågats?	2	20%
Har kontroll av skatter/avgifter gjorts?	10	100%
Är direktupphandlingen tillräckligt dokumenterad?	1	10%
Är fakturan tillräckligt specificerad?	10	100%
Är beslutattest utförd av korrekt person?	10	100%
Finns bilagor eller beställning som underlag för inköpen?	9	100%
Samtliga kontrollpunkter	40	67%

3.1.2 Bedömning

Revisionsfråga: Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?

Bedömning: Nej

Publicerade upphandlingar

De tre publicerade upphandlingarna bedöms i stor utsträckning vara utförda i enlighet med lagstiftning och kommunens regler. En notering kan göras att upphandlingsverktyget inte används fullt ut, vilket ökar risken för både anbudsgivare vid anbudsgivning och för kommunen vid utvärdering. Vidare kan en viss brist vad gäller konkurrens i upphandlingarna noteras. Att en av upphandlingarna saknar kriterier för utvärdering är förstås märkligt och inte lagenligt.

Direktupphandlingar

Som nämnts ska den upphandlande myndigheten vid beräkning av direktupphandlingar beakta alla varor och tjänster som myndigheten gjort under ett räkenskapsår. Överstiger en upphandling direktupphandlingsgränsen om 615 312 kronor kan detta innebära att det rör sig om en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar är ett tillsynsområde för Konkurrensverket och ses som en "särskilt allvarlig överträdelse" och kan resultera i upphandlingsskadeavgift.²⁸

Det är noterbart att kommunen gör osedvanligt många inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen från leverantörer som inte återfinns i avtalsdatabasen. Det finns visserligen inget lagkrav eller kommunregel som kräver detta, men i riktlinjerna står att upphandlingsavdelningen ska rapportera leverantörstrohet (jfr fråga 2) vilket enligt

²⁸ Konkurrensverket

uppgift görs via avtalsdatabasen. Att denna interna kontroll är fastslagen i kommunens styrdokument är lovvärt, men kontrollen blir missvisande om avtalen inte återfinns i avtalsdatabasen. Ett ännu större problem som inte kan uteslutas är att avtal och därmed med största sannolikhet även upphandlingsdokumentation saknas.

Granskningen kan genom registeranalysen konstatera att det därför inte kan uteslutas att kommunen genomfört otillåtna direktupphandlingar.

Oaktat om tillsynsmyndigheten skulle bedöma inköpen som otillåtna direktupphandlingar är det en tydlig brist att så pass många leverantörer över direktupphandlingsgränsen inte återfinns i kommunens avtalsdatabas.

Direktupphandlingarna i intervallet 100 000-615 312 kronor visar att det lagstadgade dokumentationskravet i stort sett inte följs alls. Vidare noteras att konkurrensen inte tillvaratas i något av de tio stickproven.

3.2 Ändamålsenliga ramavtal

Revisionsfråga 2: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?

3.2 1 Iakttagelser

Kommunens Riktlinjer för upphandling och inköp fastställer att varje nämnd och bolag ansvarar för sitt inköpsbehov. Vidare framgår av riktlinjen att upphandlingsavdelningen löpande ska ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet för respektive nämnd.

Uppgifterna gällande leverantörstrohet kommuniceras enligt upphandlingsavdelningen till respektive nämnd med påpekandet att ett ramavtal sannolikt bör upphandlas för köpen. Upphandlingsavdelningen får via avtalsdatabasen, förutsatt att avtalen finns registrerade där, meddelande om när avtalen är på väg att löpa ut och en ny upphandling behöver genomföras.

För ändrade eller nytillkomna behov som exempelvis objektsupphandlingar, som i motsats till ramavtal inte är återkommande och därmed förutsägbara, kommer verksamhetens beställning enligt upphandlingsavdelningen dock ofta sent.

Resultat registeranalys

I registeranalysen framkommer att inköpen inom kommunen fördelar sig följande vad gäller omsättning per leverantör:

Inköpsvolym	Leverantörer	Andel %	SEK	Andel %
> 5 000 000	130	3 %	2 892 821 209	73 %
1 000 001-5 000 000	323	7 %	735 520 418	19 %
500 001-1 000 000	173	4 %	129 621 882	3 %
100 001-500 000	645	14 %	149 951 071	4 %
50 001-100 000	420	9 %	30 365 185	< 1 %
< 50 000	3 019	64 %	32 411 682	< 1 %
Summa	4 710	100 %	3 970 691 448	100 %

3.2.2 Bedömning

Revisionsfråga: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?

Bedömning: Ja

Registeranalysen ger ett resultat där över 92 % av alla inköp görs i de två översta intervallen vilket tyder på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till stor del finns.

Det är viktigt att komma ihåg att det är verksamheten som har ett behov och som också enligt kommunens regler ska besluta om upphandling. En parallell kan här göras till diskussionen om nämnder som egna myndigheter.

Det är centralt i hela upphandlingsprocessen att verksamheten anmäler ett upphandlingsbehov i god tid. Det ges visserligen en signal i avtalskatalogen när ett nytt ramavtal ska handlas upp, men det finns andra former av behov som är svåra för avdelningen att förutspå. Risken finns att upphandlingen inte blir klar i tid vilket kan resultera i otillåten direktupphandling. Som påpekats tidigare är bristande framförhållning inget giltigt skäl till direktupphandling. En annan risk är att upphandlingen av tidsbrist inte genomförs tillräckligt noggsamt vilket riskerar att avtalet sedan inte motsvarar verksamhetens behov.

En detalj i sammanhanget är att de styrande dokumenten saknar skrivningar kring att avtal ska finnas, även om det kan anses vara en självklarhet med tanke på risken för otillåtna direktupphandlingar annars är uppenbar. En formuleringen kring saken hade dock minskat den risken och samtidigt ökat möjligheterna för kommunen att göra bra affärer.

3.3 Avtalsefterlevnad

Revisionsfråga 3: Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?

3.3.1 Iakttagelser

Kommunens Riktlinjer för upphandling och inköp fastställer att kommunens anställda är skyldiga att känna till och använda gällande avtal för att säkerställa hög avtalstrohet. Varje chef ansvarar för att ingångna avtal följs och att inköp görs enligt kommunens inköpsprocess.

I riktlinjerna står vidare att "En systematisk uppföljning av ingångna avtal säkerställer att kvaliteten och priset på varan/tjänsten håller avtalad nivå, att skattemedel används på bästa möjliga sätt samt att relationen mellan köpare och leverantör är affärsmässig. (...) Arbetet med förvaltning och uppföljning bör starta under upphandlingsfasen där rätt förutsättningar skapas."

Resultat ramavtalsanalys

För att kontrollera följsamheten till lagar och regler har ett stickprov av nio köp från tre olika upphandlade ramavtalsleverantörer analyserats med följande resultat:

Kontrollpunkter	Antal JA	Andel JA (%)
Omfattas köpet av avtal?	8	89%
Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?	3	100%
Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	2	22%
Är fakturan tillräckligt specificerad?	6	67%
Har kontroll av skatter och avgifter gjorts?	6	67%
Är beslutsattest utförd av korrekt person?	9	100%
Samtliga kontrollpunkter	34	74%

I analysen av stickprov framkommer att åtta av nio inköp omfattas av aktuellt ramavtal. Av de nio stickproven är det dock bara två fakturor där fakturerade priser är i enlighet med det aktuella avtalet. För tre av fakturorna framgår det i ramavtalet att rabatt ska ges för inköpen. Det framgår inte av fakturan om rabatt har getts eller ej och vi kan därför inte bedöma om fakturerade priser är i enlighet med avtal för dessa tre.

Av de stickprovskontrollerade upphandlingarna har två av tre avtalsklausuler om avtalsuppföljning. Enligt upphandlingsavdelningen så görs en riskbedömning av avtal där ett högriskbedömt avtal följs upp via stickprov av avtalscontroller. Som hög risk

nämns exempelvis avtal tillkomna efter onormalt låga anbud. Det görs dock ingen systematisk uppföljning av samtliga upphandlade avtal.²⁹

3.3.2 Bedömning

Revisionsfråga: Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?

Bedömning: Nej

Det är, vilket slås fast i kommunens styrande dokument, varje chefs (beslutsattestants) ansvar att se till att inköpen följer avtalet. Detta sker inte i tillräckligt stor utsträckning för att uppfylla revisionsfrågan.

En notering i sammanhanget är att kommunen via de egenförfattade avtalen skaffat sig relativt goda möjligheter att, utan kostnad utöver den egna arbetsinsatsen, följa upp ingångna avtal. Detta är särskilt viktigt i avtal som bedöms ha en hög risk för att både säkra kvalitet och för att hedra ingånget avtal vilket något också de styrande dokumenten tar sikte på.

²⁹ Kommunen har över 1500 avtal.

4. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.




Efter genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömningen att kommunstyrelsen *inte helt* har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att samtliga avtal återfinns i kommunens avtalsdatabas
- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Säkerställa att följsamheten till avtal förbättras

4.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?	Nej Dokumentationsplikten för direktupphandlingar följs inte samtidigt som många köp riskerar att vara otillåtna direktupphandlingar.	
2. Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?	Ja Inköp görs i stor utsträckning från leverantörer vars omsättning hos kommunen överstiger en miljon kronor vilket tyder på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till stor del finns.	
3. Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?	Nej Det är ett konstaterande i analysen av stickproven att följsamheten till avtal inte är tillräcklig.	

Augusti 2021

Lena Salomon

Fredrik Flodin

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 19 februari 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2021-06-18Diarienummer:
KRN-2021-00004

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen

Granskning av leverantörsregister och utbetalningar

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Granskningen ingår i revisionsplanen för år 2021.

Bakgrunden till granskningen är att revisorerna i sin revisionsplan beslutat granska området då rutiner och system avseende hantering och betalning av leverantörsfakturor utgör ett väsentligt riskområde. Detta eftersom rutiner och system kopplade till leverantörsfakturor hanterar många leverantörer, stora transaktionsvolymerna och sammantaget stora belopp, vilket innebär väsentlighet. Det föreligger även risker för såväl oegentligheter som förtroendeskada till följd av brister i hanteringen. Att ha väl fungerande rutiner och system är således viktigt för att upprätthålla en säker hantering av leverantörsfakturor och betalningar relaterade till dessa. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av leverantörsregister och leverantörsbetalningar.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av leverantörsregister och leverantörsbetalningar.

Mot bakgrund av de iakttagelser vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att åtgärder i leverantörsregistret vidtas vid signaler i kontrollsystemen.
- Överväg analys av ändringsloggar i leverantörsregistret som ett led i att stärka den interna kontrollen.

Revisionen begär yttrande, över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från respektive styrelse och nämnd senast 2021-09-30 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande

Granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar

Uppsala kommun

Juni 2021

Stefana Vasic






Anton Melén

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av leverantörsregister och leverantörsbetalningar.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av leverantörsregister och leverantörsbetalningar.

Nedan redovisas bedömningen för varje revisionsfråga. Kommentarer till bedömningarna redovisas löpande i rapporten under respektive revisionsfråga.

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns det rutiner för initial och löpande kontroll av leverantörer?	Delvis 
Finns det rutiner för att följa upp ändringar av fast data?	Delvis 
Finns det rutiner som säkerställer att leverantörsregistret är aktuellt?	Ja 
Finns det en aktuell attestförteckning som stämmer med registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet och efterlevs den?	Ja 
Finns det rutiner som säkerställer att leverantörsfakturor betalas i tid?	Ja 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendation till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att åtgärder i leverantörsregistret vidtas vid signaler i kontrollsystemen.
- Överväg analys av ändringsloggar i leverantörsregistret som ett led i att stärka den interna kontrollen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Metod och avgränsning	3
Granskningsresultat	4
Kommunens leverantörsregister	4
Ändringar av fast data i leverantörsregistret	6
Leverantörsregistrets aktualitet	7
Attest och attestförteckning	9
Processen för leverantörsbetalningar	10
Samlad bedömning	14
Rekommendationer	14

Inledning

Bakgrund

Inköpskostnader utgör en stor del av Uppsala kommuns externa kostnader. Rutiner och system avseende hantering och betalning av leverantörsfakturor utgör ett väsentligt riskområde. Detta eftersom rutiner och system kopplade till leverantörsfakturor hanterar många leverantörer, stora transaktionsvolymerna och sammantaget stora belopp, vilket innebär väsentlighet. Det föreligger även risker för såväl oegentligheter som förtroendeskada till följd av brister i hanteringen. Att ha väl fungerande rutiner och system är således viktigt för att upprätthålla en säker hantering av leverantörsfakturor och betalningar relaterade till dessa.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. För att uppnå syftet med granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

- Finns det rutiner för initial och löpande kontroll av leverantörer?
- Finns det rutiner för att följa upp ändringar av fast data?
- Finns det rutiner som säkerställer att leverantörsregistret är aktuellt?
- Finns det en aktuell attestförteckning som stämmer med registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet och efterlevs den?
- Finns det rutiner som säkerställer att leverantörsfakturor betalas i tid?

Revisionskriterier

- Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.
- Kommunens egna rutiner/riktlinjer.

Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier i form av riktlinjer och rutiner. Vidare har vi i granskningen genomfört en kvantitativ dataanalys (registeranalys) av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Kontroller av förekomsten av bluffföretag/korrupta företag i leverantörsregistret har gjorts via jämförelser mellan kommunens leverantörsregister och Svensk Handels varningslista samt Världsbankens svarta lista över korrupta företag. Avvikelser utifrån registeranalys har följts upp genom stickprov och verifiering mot kommunens svar och underlag. Det har även skett en stickprovsverifiering av attesterade fakturor mot gällande attestförteckning. Slutligen har intervju genomförts med följande anställda vid kommunledningskontoret:

- Redovisningschef
- Gruppchef redovisningsenheten
- Objektledare redovisningsenheten
- Redovisningsekonom och processansvarig för e-handel
- Redovisningsekonom och processansvarig för leverantörsreskontran

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsen. Analysperioden för registeranalysen av genomförda leverantörsbetalningar är 1 januari – 30 april 2021. Registeranalysen av leverantörsregistret genomfördes i maj 2021.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Kommunens leverantörsregister

Revisionsfråga 1: Finns det rutiner för initial och löpande kontroll av leverantörer?

Iakttagelser

I Uppsala kommuns leverantörsregister per 2021-04-30 finns totalt 9 209 leverantörer upplagda varav 8 569 unika organisationsnummer. I kommunens leverantörsregister framgår följande information:

- Leverantörsnummer
- Organisationsnummer
- Leverantörsnamn
- Uppgift om bankgiro, plusgiro eller bankkonto
- Momsregistreringsnummer

Vi har tagit del av dokumenterade rutiner för nyupplägg av leverantör samt utdrag som visar varningsindikationer från leverantörs- och betalkontrolltjänsten Inyett som kommunen använder.

Leverantörs- och betalkontrolltjänsten Inyett är en bevakningsfunktion för löpande kontroll av leverantörer som skickar signaler om leverantören har ändrat väsentliga uppgifter. Vid kontroll mot Inyett i samband med upplägg av en ny leverantör ger Inyett utslag rörande leverantörens seriositet enligt intervju, exempelvis om leverantören är flaggad som ett blufföretag, befinner sig i rekonstruktion eller saknar F-skatt. Det framförs i intervju att leverantörer inte läggs upp om Inyett ger signal om avsaknad av F-skatt förrän uppföljning har gjorts kring anledningen till avsaknaden av F-skatt.

Inköparen meddelas om Inyett ger avvikelssignal för leverantören, exempelvis om leverantören är flaggad som ett blufföretag. För att minska risken för felaktigheter som upptäcks först vid fakturans ankomst (då kommunen redan genomfört köpet av varan eller tjänsten) genomförs webbutbildningar till inköpare på kommunen.

Vid genomförd intervju beskrivs att ansvariga för initial och löpande kontroll av leverantörer i leverantörsregistret är kommunens redovisningsenhet. Initial kontroll av leverantör sker i samband med inkommande faktura till kommunens fakturasystem. Alltså först efter att ett inköp har genomförts av kommunen. Fakturan fastnar i ekonomisystemet och ställs i kö för handläggning av någon på redovisningsenheten. Kontroll sker av att bank-/ plusgiro samt organisationsnummer är korrekt i förhållande till uppgifter i inkommande faktura och vid behov uppdateras dessa uppgifter i leverantörsregistret.

Det är redovisningsenheten som har behörighet att lägga till och ta bort leverantörer. Redovisningsenheten består av totalt 9 personer samt en sommarvikare. Var och en av dessa har behörighet till att lägga upp och genomföra förändringar av leverantörsregistret. Dualitetsprincipen tillämpas alltid, dvs. ingen enskild person får

genomföra upplägg av leverantör eller förändring av befintlig leverantör själv. Vid intervjuer framkommer även att alla ändringar som görs i leverantörsregistret loggas med uppgifter om datum, klockslag, vem som har genomfört ändringen etc.

Vidare beskrivs att de löpande kontroller som görs av leverantörer efter att de har blivit upplagda i leverantörsregistret främst sker i samband med betalning till leverantören. Detta sker i samband med att betalfil skickas via bank då en automatisk kontroll sker av leverantören via Inyett. Vid avvikelser i denna kontroll får den som skickat iväg betalfilen ett meddelande från Inyett om att en avvikelse har uppkommit för en specifik leverantör enligt de kriterier som beskrivs ovan. Det finns även en automatisk spärr inlagd i ekonomisystemet som reagerar då betalning sker avseende en ovanlig beloppsnivå i förhållande till historiska betalningar till berörd leverantör. När avvikelser uppkommer vid betalningar sker kontakt med ansvarig enhet för inköpet innan beslut tas om att bestrida eller inte betala berörd leverantörsfaktura.

Verifiering av leverantörers seriositet

Genom registeranalysen som genomförts inom ramen för granskningen har en matchning mellan leverantörer som finns med i leverantörsregistret och med de leverantörer som återfinns i Svensk Handels varningslista skett. Varningslistan varnar för s.k. bluffföretag, det vill säga företag med oseriösa försäljningsmetoder och/eller för erbjudanden eller utskick som kan uppfattas som vilseledande. Av vår matchning mellan kommunens leverantörsregister och Svensk Handels varningslista framkom inga leverantörer på varningslistan.

Av registeranalysen framgår även följande:

- 1 191 leverantörer i leverantörsregistret innehar ej F-skatt.
- 572 leverantörer i leverantörsregistret har betalningsanmärkningar.
- 6 leverantörer har gått i konkurs
- 1 619 leverantörer saknar momsregistreringsnummer.

Mot bakgrund av resultatet av registeranalysen togs stickprov som verifierades mot kommunens förklaringar och underlag. Resultatet av stickprovskontrollen redovisas i nedanstående tabell (tabell 1).

Tabell 1. Stickprovskontroll av leverantörerna avseende seriositet

Kontroller	Ja	Nej	Totalt
Godtagbar förklaring: Avsaknad av F-skatt	5	5	10
Godtagbar förklaring: Konkurs	2	4	6
Godtagbar förklaring: Avsaknad av momsregistreringsnummer	0	10	10

Av verifieringen framgick att:

- Avsaknad av F-skattregistrering: För 5 av 10 stickprov erhöles godtagbar förklaring då samtliga leverantörer var parkerade i leverantörsregistret. Avsaknad av F-skatt för de andra 5 stickproven hade missats av kommunen. För 3 av dessa 5 avvikelser har det inte skett någon betalning efter att leverantören blivit av med sin F-skatt.

- Konkurs: Vi har endast erhållit godtagbar förklaring för 2 av de 6 stickproven. De 4 leverantörer i stickprovet som försatts i konkurs var fortfarande aktiva i leverantörsregistret. Enligt uppgift får kommunen varning avseende osäker ekonomisk ställning (även inklusive t.ex. betalningsanmärkningar) vid körning av bankfil.

- Avsaknad av momsregistreringsnummer: För samtliga stickprov erhöles inte godtagbar förklaring. Anledningen till att samtliga leverantörer i stickprovet saknar momsregistreringsnummer är för att kommunen uppger att de inte haft som rutin att lägga till det på leverantörer i leverantörsregistret tidigare.

Bedömning

Finns det rutiner för initial och löpande kontroll av leverantörer?

Delvis.

Vi kan konstatera att det finns rutiner för initial och löpande kontroll av leverantörer samt att Inyett används för kontroll vid uppläggning av ny leverantör samt i samband med betalning. Kontroll av ny leverantör eller befintlig leverantör sker i regel först när inköpet redan har gjorts. Kommunen försöker minska risken för inköp från oseriösa leverantörer genom utbildningsinsatser. Vi ser även att uppläggning av nya leverantörer är begränsat till ett antal personer som i sig enbart inriktar sig mot hantering av leverantörer i leverantörsregistret samt att dualitetsprincipen tillämpas. Däremot ser vi utifrån våra stickprov att det förekommer vissa avvikelser som tyder på att den löpande kontrollen av leverantörer kan förbättras.

Ändringar av fast data i leverantörsregistret

Revisionsfråga 2: Finns det rutiner för att följa upp ändringar av fast data?

lakttagelser

Ändringar av uppgifter i leverantörsregistret kan, liksom uppläggning av nya leverantörer, endast genomföras av de 10 personer från redovisningsenheten som innehar denna behörighet. Dualitet föreligger mellan två parter vid genomförda ändringar. Alla ändringar registreras i en ändringslogg där historisk data över ändringen framgår och kan följas upp i efterhand.

Vid intervjuer framkommer att det finns en spärr i systemet som förhindrar att personer från redovisningsenheten som genomför en korrigerig eller rensning i leverantörsregistret inte själv kan attestera korrigeriggen/rensningen. Ändringsloggen går inte att radera. Vid den årliga rensningen av leverantörer (för mer info se i nästa avsnitt) krävs det däremot ingen attest vid ändring av en leverantör eftersom det avser en automatisk körning i systemet. Parkering av leverantörer sker genom att betalningsuppgifter tas bort och får då läggas upp på nytt vid en ny fakturering.

Bedömning

Finns det rutiner för att följa upp ändringar av fast data?

Delvis

Vi ser att det finns en systemmässig kapacitet för att följa upp ändringar av fast data då en logglista finns tillgänglig med historisk data över ändringar som gjorts, där information framgår om vem som har genomfört ändringen samt att det finns en systemmässig spärr som förhindrar rensning av berörd logglista. Vi ser även att det förekommer dualitet vid ändringar i leverantörsregistret. Däremot finns det ingen rutin för att kontrollera genomförda ändringar.

Leverantörsregistrets aktualitet

Revisionsfråga 3: Finns det rutiner som säkerställer att leverantörsregistret är aktuellt?

lakttagelser

Genomförd registeranalys av eventuella dubletter bland leverantörerna i leverantörsregistret syftar till att identifiera förekomsten av dubbelregistreringar i leverantörsregistret. Dubbelregistrerade leverantörer är primärt en ordningsfråga för kommunen och kan till exempel försvåra uppföljningar av inköp.

I analysen identifierades 1 088 dubletter baserat på organisationsnummer samt 354 baserat på gironummer. Antalet dubletter avseende organisationsnummer förklaras av att många leverantörer använder sig av samma organisationsnummer då de tillhör samma organisation i till exempel en koncern. Den främsta orsaken till att kommunen har dubletter avseende gironummer hänförs till att många använder sig av så kallad factoring¹ för sina leverantörsfakturor. Analysen gav inte utslag på några dubletter när det gäller leverantörsnummer.

Enligt intervju beskrivs att det finns aktiviteter för att hålla leverantörsregistret aktuellt dessa genomförs huvudsakligen på följande sätt:

- *Löpande åtgärder i samband med att faktura inkommer till systemet:* Åtgärder genomförs då uppgifter enligt faktura för en berörd leverantör inte matchar uppgifter i leverantörsregistret genom att ansvarig från redovisningsenheten uppdaterar leverantören med dessa uppgifter och en annan anställd från redovisningsenheten attesterar förändringen.
- *Åtgärder då leverantörer själva förmedlar information om nya uppgifter:* När leverantör via mail eller post uppmärksammar på genomförda förändringar som behöver hanteras i leverantörsregistret.
- *Årlig uppdatering av leverantörsregistret:* På årlig basis ska uppdatering genomföras genom att leverantörer som de senaste 1–2 åren inte har fakturerat kommunen ska markeras som passiva i leverantörsregistret. Detta genomförs

¹ Factoring innebär att det är en tredje part (oftast en bank eller ett företag) som sköter faktureringen åt leverantören. Betalningsmottagaren blir därför en annan än leverantören.

genom att betalningsinformationen raderas så vid en eventuell ny fakturering kommer leve-rantören att fastna som om den vore helt ny. I början av 2021 genomfördes en leverantörstvätt med hjälp av Inyett där leverantörsregistret städades genomgående. Kommunens uppgifter i registret har matchats mot Inyett. Det har lett till förbättringar av hur leverantörers namn och adresser registreras, att de verifierats mot organisationsnummer och att bankkonton kunnat ersättas med gironummer.

Verifiering av organisationsnummer och gironummer i leverantörsregistret

Genomförd registeranalys visade att det fanns 93 inaktiva gironummer. Att vissa leverantörer har inaktiva gironummer förklarats av intervjuade att det betalningsmässigt har infunnit sig en passivitet under en längre tid för dessa leverantörer vilket gör att de därför troligtvis har bytt gironummer utan kommunens vetskap. Vid eventuell ny fakturering av en sådan leverantör kommer fakturan att fastna i systemet då systemet inte kan validera uppgifterna. Den matchning som sker mellan fakturauppgifter och leverantörsregister minskar således enligt intervjuperson risken för att betalning sker till inaktiva gironummer.

Vidare visade registeranalysen även på att 222 leverantörer inte hade matchande giro- och organisationsnummer. Mot bakgrund av resultatet av registeranalysen togs stickprov som verifierades mot kommunens förklaringar och underlag. Resultatet av stickprovskontrollen redovisas i nedanstående tabell (tabell 2).

Tabell 2. Stickprovskontroll av leverantörerna avseende organisations-och gironummer i leverantörsregistret

Kontroller	Ja	Nej	Totalt
Godtagbar förklaring: Dubletter av organisationsnummer	9	1	10
Godtagbar förklaring: Inaktiva gironummer	7	3	10
Godtagbar förklaring: Ej matchande giro- och organisationsnummer	7	3	10

Av verifieringen av stickprov framgick att:

- Dubletter av organisationsnummer: För 9 av 10 stickprov erhöles godtagbar förklaring. I ett stickprov hade det missats av kommunen och lagts upp dubbelt. Denna leverantör har dock fastnat i den årliga kollen som görs av leverantörer och kommer att parkeras enligt uppgift.
- Inaktiva gironummer: Vi har erhållit godtagbar förklaring för 7 av de 10 stickproven. För de andra 3 stickproven hade det missats av kommunen att girot hade blivit inaktivt, dock har inte betalning skett till någon av dessa leverantörer under 2021.
- Ej matchande giro- och organisationsnummer: För 7 av 10 stickprov erhöles godtagbar förklaring. För 3 stickprov uppgavs det av kommunen att det hade blivit felupplagt.

Bedömning

Finns det rutiner som säkerställer att leverantörsregistret är aktuellt?

Ja

Vi kan konstatera att det finns definierade rutiner för administration och städning av leverantörsregistret. Vi ser även att det förekommer kontrollmoment för att minimera att exempelvis dubletter av organisationsnummer registreras. För de flesta stickproven gavs godtagbara förklaringar, vissa avvikelser noterades men är av sådan karaktär att de har upptäckts eller skulle upptäckas genom den automatiserade kontroll som görs vid betalning alternativt vid årlig kontroll.

Attest och attestförteckning

Revisionsfråga 4: Finns det en aktuell attestförteckning som stämmer med registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet?

lakttagelser

Attest i Uppsala kommun sker i huvudsak enligt dualitetsprincipen, av en sakattestant och en eller flera slutattestanter. Flera attestanter förekommer i de fall fakturan belastar flera kontoslag samt olika beloppsnivåer. Det finns upprättade attestförteckningar för respektive nämnd i kommunen samt ett attestreglemente (beslutad av KF 2016-10-03). Vid intervju beskrivs att kontroll sker av att attestförteckningar för kommunens nämnder är uppdaterade och korrekta var tredje till fjärde månad genom att förvaltningsdirektör samt ekonomichef hos respektive nämnd godkänner/signerar dessa.

Av Uppsala kommuns attestreglemente framgår att huvudregeln är att ingen enskild person hanterar en ekonomisk transaktion självständigt i alla led och att en ekonomisk transaktion som innebär in- eller utbetalning alltid ska ha minst två attestanter. Vid manuellt registrerade betalningar krävs även utanordningsattest. Uppsala kommun har enligt kommunens attestreglemente följande attestroller:

- Sakattest (förattest): Genomför kontroll av att leverans eller prestation har ägt rum samt att rimligt samband föreligger mellan verksamhet och ekonomisk händelse. Kontroll sker även av att belopp och kvantiteter stämmer överens med beställning, händelsens underlag samt den verkliga leveransen. Sakattestanten säkerställer att tillräckligt formella underlag finns för att verifiera händelsen samt utför angivelse av korrekt kontering och periodisering av underlaget eller i systemet för registrering av ekonomisk händelse.
- Slutattest (beslutsattest): Genomför intygande och beslut av samtliga ovanstående kontroller och angivelser av sakattestanten enligt beskrivning ovan. Slutattesten är i attestförteckningen indelad i sex olika nivåer utifrån beloppsnivå på leverantörsfakturan (-50 tkr till > 5000 tkr) med tilldelade slutattestanter för respektive beloppsnivå.

Kontroll av stora belopp (efterkontroll av sak- och slutattest i leverantörsreskontra): En extra kontroll sker av ekonom med ansvar och insyn i respektive nämnds verksamhet av registrerade fakturor i leverantörsfakturaflödet överstigande 200 000 kronor. Kontroll av stora belopp innebär en extra granskning av:

- Fakturans korrekthet.
- Fakturans belopp.
- Fakturans kontering.
- Bedömning huruvida den ekonomiska händelsen utgör en driftskostnad eller investering.
- Fakturans periodisering.

Av Uppsala kommuns attestreglemente framgår att kommunen tillämpar så kallad eskalering i form av att en attestant aldrig får slutattestera en ekonomisk händelse som avser slutattestantens egen användning eller förbrukning av kommunens resurser, vare sig detta gäller slutattestanten själv i form av ett inköp som berör hen eller dennes tjänsteutövning. Denna princip gäller även ekonomiska händelser som i relation till slutattestanten avser närstående, beroendeställning, eller jäv. Attest bör vid osäkerhet om ovanstående eskaleras enligt på förhand framtagen ram utifrån roll för den som genomför eskaleringen.

Vi har inom ramen för granskningen kontrollerat överensstämmelse under 2021 av nämnd beslutad attestförteckning mot registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet genom stickprovskontroll på genomförda inköp under januari-april 2021. Avstämning sker av behörig attestant i aktuell attestförteckning med angiven attestant i attestflödet från kommunens ekonomisystem för respektive inköp. Utfallet av denna kontroll framgår av tabellen nedan.

Tabell 3: Resultat av attestverifiering

	Ja	Nej	Totalt
Korrekt attest av leverantörsfaktura	16	0	16

Bedömning

Finns det en aktuell attestförteckning som stämmer med registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet?

Ja

Vi ser att det finns ett politiskt beslutat attestreglemente och kan verifiera stickproven mot aktuella attestförteckningar. Vi kan utifrån genomförd stickprovskontroll se att det finns en överensstämmelse mellan attestförteckningar och attestbehörigheter för slutattestanter i ekonomisystemet.

Processen för leverantörsbetalningar

Revisionsfråga 5: Finns det rutiner som säkerställer att leverantörsfakturor betalas i tid?

lakttagelser

Processen för leverantörsbetalningar

Betalningsfil skickas enligt dokumenterad rutinbeskrivning för betalningar varje vardag. Processen för betalning inleds med att ett betalningsförslag skapas genom sökning av leverantörer som är redo för betalning från leverantörsreskontran. Vid intervju beskrivs att betalning i regel sker tre dagar innan förfallodatum men att betalning utifrån

omständigheterna med pandemin och den roll kommunen har för att stärka likviditet hos verksamheter i näringslivet i nuläget sker direkt när fakturan är färdigstämrad. När betalningsförslag framtas av ekonom sker diverse automatiska kontroller av att uppgifter för betalning i ekonomisystemet och vid förekomst av eventuella avvikelser följer berörd ekonom upp dessa. Det betalningsförslag som skapats bekräftas sedan av annan part genom att denne genomför översiktliga kontroller av berörd betalning innan den skickas iväg via en bankfil till kommunens bank.

En kopia på betalningarna går sedan igenom ett kontrollfilter i Inyett som söker efter eventuella avvikelser i form av exempelvis:

- Avvikande betalmönster
- Bluffförtag
- Dubletter till samma giro, belopp, datum och OCR.
- Avsaknad av F-skatt.
- Betalning till inaktiva gironummer.
- Höga belopp enligt inställd limit.

Inyett skapar en avvikelserapport för vidare uppföljning som ekonomihandläggare som bekräftat betalningen följer upp och kontrollerar dagen efter utskickad betalning och då hinner stoppa eventuella felaktiga betalningar. Handläggare med ansvar för bekräftelse av betalningsfilen genomför även kontroller av avvisade betalningar från leverantörsbetalningsfilen enligt dokumenterad lathund.

Manuella betalningar

Enligt dokumenterad rutinbeskrivning för manuella betalningar initieras en manuell betalning genom att formulär fylls i på kommunens intranät med uppgifter om betalningen som sedan skickas in till kommunens ekonomisupport. Då formuläret har registrerats skapas ett ärende hos redovisningsenheten och ansvarig hos enheten lägger upp betalningen som en manuellt hanterad leverantörsfaktura i ekonomisystemet, och skapar ett tillhörande arbetsflöde för vidare granskning och attest enligt ordinarie rutin för hantering av inkommande leverantörsfakturer i kommunen.

Vid intervju beskrivs att utlandsbetalningar hanteras enligt ovanstående beskrivning när det gäller betalningar som sker inom EU och med EURO eller SEK som valuta. Övriga utlandsbetalningar hanteras genom en faktura som är konterad och signerad för hand. Fakturan signeras av två i förening av företrädare från verksamheten och som sedan skickas in till redovisningsenheten. Handläggare från redovisningsenheten genomför sedan en manuell betalning från banken med tillhörande kontrasignering.

Verifiering av leverantörsbetalningar

Resultatet från registeranalysen visade följande:

- 10 identifierade potentiella dubbelbetalningar.
- 284 identifierade potentiella betalningar till inaktivt gironummer.
- 1 identifierad potentiell betalning till bluffföretag.
- 19 identifierade potentiella betalningar till leverantörer som saknar F-skatt.
- 1 756 obekräftade kontoägare av totalt 9 209 leverantörer.
- 1 identifierad potentiell betalning till leverantör i konkurs.

Mot bakgrund av resultatet av registeranalysen valde vi ut stickprov och efterfrågade kommunens förklaringar. Bedömning av uppgivna förklaringar redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 4: Stickprovskontroll av leverantörsbetalningar

Kontroller	Ja	Nej	Totalt
Godtagbar förklaring: Dubbelbetalning	8	2	10
Godtagbar förklaring: Inaktivt gironummer	10	0	10
Godtagbar förklaring: Betalning till blufföretag	1	0	1
Godtagbar förklaring: Avsaknad av F-skatt	9	1	10
Godtagbar förklaring: Obekräftade kontoägare	10	0	10
Godtagbar förklaring: Konkurs	1	0	1

Av verifieringen av stickproven för potentiellt felaktiga betalningar framgick att:

- Dubbelbetalningar: Godtagbar förklaring fanns på 8 potentiella dubbelbetalningar. Två av de identifierade dubbelbetalningar var handhavandefel i form av en extra punkt på ett fakturanummer vilket medförde att fakturan ej fastande i systemet, beloppet har betalats tillbaka. Det andra handhavandefelet var att det felaktigt hade lagts in på betalningsmottagarens organisationsnummer istället för leverantörens organisationsnummer.

- Inaktivt gironummer och konkurs: Godtagbar förklaring fanns för samtliga potentiella betalningar.

- Avsaknad av F-skatt: Godtagbar förklaring fanns för 9 potentiella betalningar. Ett stickprov saknade F-skatt utan anledning.

- Betalning till blufföretag: Godtagbar förklaring fanns för potentiell betalning till blufföretag. Enligt Inyett så var inte detta vid betalningstillfället klassificerat som ett blufföretag.

- Obekräftade kontoägare: Samtliga 10 stickprov kunde efter dialog med kommunen bekräftas och inget avvikande noterades.

Verifiering av betalningsdatum i förhållande till förfallodatum

Vi har inom ramen för granskningen kontrollerat att betalning av faktura har skett inom förfallodatum. 16 fakturor har granskats. 14 hade betalats innan förfallodatum, en hade betalats på förfallodatum och en hade betalats efter förfallodatum. För den faktura som betalades efter förfallodatum har vi inhämtat en rimlig förklaring av orsak till den försenade betalningen.

Tabell 5: Resultat av kontroll av betalningsmoral

	Innan förfallodatum	På förfallodatum	Efter förfallodatum
Betalning av leverantörsfaktura	14	1	1

Bedömning

Finns det rutiner som säkerställer att leverantörsfakturor betalas i tid?

Ja






Vi kan konstatera att det finns tillräckliga rutiner för ordinarie samt manuella betalningar samt att det finns dokumenterade rutinbeskrivningar för berörda moment. Verifiering av stickprov genomfördes utan någon anmärkning med undantag för en leverantörsfaktura som betalades efter förfallodatum samt två dubbelbetalningar.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av leverantörsregister och leverantörsbetalningar.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av leverantörsregister och leverantörsbetalningar.

Nedan redovisas bedömningen för varje revisionsfråga. Kommentarer till bedömningarna redovisas löpande i rapporten under respektive revisionsfråga.

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns det rutiner för initial och löpande kontroll av leverantörer?	Delvis 
Finns det rutiner för att följa upp ändringar av fast data?	Delvis 
Finns det rutiner som säkerställer att leverantörsregistret är aktuellt?	Ja 
Finns det en aktuell attestförteckning som stämmer med registrerade attestbehörigheter i ekonomisystemet och efterlevs den?	Ja 
Finns det rutiner som säkerställer att leverantörsfakturer betalas i tid?	Ja 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendation till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att åtgärder i leverantörsregistret vidtas vid signaler i kontrollsystemen.
- Överväg analys av ändringsloggar i leverantörsregistret som ett led i att stärka den interna kontrollen.

2021-06-07

Lena Salomon

Stefana Vasic

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-12-09. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2021-08-27Diarienummer:
KRN-2021-00013

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av digitalisering - policy för digital transformation

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med digital transformation. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen **till övervägande del** säkerställt att det finns förutsättningar för ett ändamålsenligt arbete i enlighet med fullmäktiges policy.

Kommunstyrelsen har beslutat om en handlingsplan för år 2020-2025 vilken omfattar hela kommunkoncernen. Policy för digital transformation samt handlingsplan är integrerade i det ordinarie mål- och uppföljningsarbetet vilket vi ser som positivt, liksom att det finns en tydlig och dokumenterad ansvarsfördelning. Det finns möjligheter för förvaltningarna och bolagen att ta fram digitala färdplaner i syfte att säkerställa att hela koncernen rör sig mot samma mål och enligt samma styrprinciper. Handlingsplanen uppfattas vara känd såväl inom kommunledningsförvaltningen som i övriga förvaltningar, och ett aktivt arbete med olika informations- och utbildningsinsatser kopplat till digitaliseringens möjligheter, både centralt och ute i förvaltningarna, pågår.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att vara observant på och vidta åtgärder vid indikationer på att arbetet med digital transformation inte löper enligt plan. Det är i sammanhanget också viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att hela koncernen arbetar mot samma mål och enligt samma styrprinciper.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen senast 2021-11-30 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen


Per Davidsson, ordförande

Granskning av digitalisering - policy för digital transformation

Uppsala kommun
Augusti 2021

Projektledare: Linus Owman

Projektmedarbetare:

- Malin Odby, certifierad kommunal revisor*
- Omid Asali*
- Simon Sundberg*

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har en granskning genomförts av kommunens arbete med digital transformation. Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen till övervägande del säkerställt att det finns förutsättningar för ett ändamålsenligt arbete i enlighet med fullmäktiges policy för digital transformation.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
<i>Revisionsfråga 1: Har den av kommunfullmäktige fastställda policyn brutits ned i en konkret handlingsplan som omfattar kommunkoncernen som helhet?</i>	Ja 
<i>Revisionsfråga 2: Är handlingsplanen känd i verksamheterna som ska genomföra förändringen?</i>	Ja 
<i>Revisionsfråga 3: Finns det en tydlig och dokumenterad ansvarsfördelning avseende arbetet?</i>	Ja 
<i>Revisionsfråga 4: Säkerställs det att ansvariga chefer för verksamhetsutveckling har tillräcklig kompetens om digitaliseringens möjligheter?</i>	Ja 
<i>Revisionsfråga 5: Följer kommunstyrelsen upp arbetet kontinuerligt?</i>	Ja 
<i>Revisionsfråga 6: Vidtar kommunstyrelsen åtgärder om man identifierar att arbetet inte utvecklas enligt policyn?</i>	Går ej att bedöma 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- vidta åtgärder vid indikationer på att arbetet med digital transformation inte löper enligt plan.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och revisionsfrågor	4
1.3 Revisionskriterier	5
1.4 Avgränsning och metod	5
2. Granskningsresultat	6
2.1 Handlingsplan	6
2.2 Kännedom om handlingsplanen	7
2.3 Ansvarsfördelning	8
2.4 Kompetens om digitaliseringens möjligheter	9
2.5 Uppföljning	10
2.6 Åtgärder	12
3. Samlad bedömning	13
3.1 Rekommendationer	13
3.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	13
Bilaga 1 - Pågående digitaliseringsprojekt Uppsala kommun	15

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I januari år 2021 presenterade regeringen en kraftsamling för att leda den digitala strukturomvandlingen. Uppdraget samordnas av Vinnova och syftet är att hitta samverkan mellan näringsliv, lärosäten och myndigheter inom bl a digital förvaltning. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 maj år 2021.

Kommuner och regioner utvecklar allt eftersom mer och fler digitala/automatiserade tjänster. Detta möjliggör ökad kvalitet inom välfärdssektorn i en tid då det är alltmer viktigt att de personella resurserna används där de skapar bäst nytta för medborgarna och verksamheten. Takten och omfattningen av förändringsarbetet skiljer sig åt mellan kommuner och regioner men användningen av digital teknik tog genomgående ett stort steg våren 2020 i och med behov av ändrade arbetssätt p g a covid-19. En högre grad av digitalisering och fler automatiserade arbetsmoment kräver styrning, kompetens, tydlig ansvarsfördelning och förändringsledning för ett lyckat resultat.

I Uppsala kommun har kommunfullmäktige fastställt en policy för digital transformation. Policyn anger styrande principer för kommunkoncernens arbete för digital transformation på ett sätt som ska bidra till kommunens övergripande mål. Till policyn finns en handlingsplan beslutad av kommunstyrelsen. Enligt policyn syftar digital transformation till olika former av verksamhetsförbättringar och till att nå den politiska visionen att göra Uppsala till en av Europas mest digitala platser år 2050. Policyn gäller hela kommunkoncernen, och ska verka styrande i planering, budget, uppföljning och i genomförande av verksamhet.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning avseende kommunstyrelsens arbete med att leda och samordna kommunkoncernens tillämpning av Policy för digital transformation.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att det finns förutsättningar för ett ändamålsenligt arbete i enlighet med fullmäktiges policy för digital transformation.

Granskningens syfte besvaras genom följande revisionsfrågor:

- Har den av kommunfullmäktige fastställda policyn brutits ned i en konkret handlingsplan som omfattar kommunkoncernen som helhet?
- Är handlingsplanen känd i verksamheterna som ska genomföra förändringen?
- Finns det en tydlig och dokumenterad ansvarsfördelning avseende arbetet?
- Säkerställs det att ansvariga chefer för verksamhetsutveckling har tillräcklig kompetens om digitaliseringens möjligheter?
- Följer kommunstyrelsen upp arbetet kontinuerligt?

- Vidtar kommunstyrelsen åtgärder om man identifierar att arbetet inte utvecklas enligt policyn?

1.3 Revisionskriterier

- Kommunfullmäktiges policy för digital transformation (2020)

1.4 Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till att avse kommunstyrelsen. Styrelsen har ett helhetsansvar för IT och dess tillämpning inom kommunkoncernen, samt ansvar att leda och samordna tillämpning av Policy för digital transformation. Övriga nämnders och styrelsers ansvar att i sin verksamhetsplanering aktivt verka för att digital transformation drivs i linje med policyn berörs inom granskningen, men revisionsobjektet är kommunstyrelsen.

Granskningen har genomförts genom granskning av styrdokument, rutiner, dokumenterade uppföljningar, dokumenterad ansvarsfördelning (reglemente och delegationsordning), styrelsens protokoll för perioden 2020-08 tom 2021-05, samt genom intervjuer med styrelsens presidium, stadsdirektör samt andra ansvariga tjänstepersoner. Intervjuer i form av stickprov har genomförts med ett antal förvaltningar.

Intervjuer har genomförts med följande befattningar (gruppering anger samma intervju-tillfälle):

- CIO (Chief Information Officer - motsvarande IT-chef)
- Stadsdirektör,
biträdande Stadsdirektör
- Förvaltningsdirektör, Kulturförvaltningen
Utvecklingsledare, Kulturförvaltningen
IT-strateg, Kommunledningskontoret.
- Biträdande utbildningsdirektör, Utbildningsförvaltningen
Enhetschef IKT och Digitalisering, Utbildningsförvaltningen
- Förvaltningsdirektör, Vård- och omsorgsförvaltningen
Innovationsledare, Vård- och omsorgsförvaltningen
- Förvaltningsdirektör, Miljöförvaltningen
Verksamhetsutvecklare, Miljöförvaltningen
- Kommunstyrelsens ordförande
1:e vice ordförande
2:e vice ordförande

Rapporten har varit föremål för sakavstämning av de intervjuade.

2. Granskningsresultat

2.1 Handlingsplan

Revisionsfråga 1: Har den av kommunfullmäktige fastställda policyn brutits ned i en konkret handlingsplan som omfattar kommunkoncernen som helhet?

lakttagelser

Kommunfullmäktige beslutade 2020-06-08 om en policy för digital transformation. Policyn anger styrande principer för kommunkoncernens arbete för digital transformation på ett sätt som bidrar till kommunens övergripande mål. Detta är ett led i den politiska visionen att göra Uppsala till en av Europas mest digitala platser år 2050. Det framgår vidare av policyn att den ska verka styrande i planering, budget, uppföljning och i genomförande av kommunens verksamhet samt i samverkan med externa parter.

I policyn anges fyra styrprinciper som ska tillämpas med ett kommunalt helhetsperspektiv:

- Sammanhållen digital service
- Ledning, styrning och organisation
- Arkitektur och säkerhet
- Informationsförsörjning och digital infrastruktur

Kommunstyrelsen beslutade 2020-05-27 om en handlingsplan för digital transformation med en planeringshorisont om fem år, 2020-2025. Syftet med handlingsplanen är att driva på en positiv utveckling i kommunens verksamheter genom att tillvarata digitaliseringens möjligheter. Handlingsplanen pekar ut riktningen för vad Uppsala kommun vill uppnå inom området och tydliggör förväntade resultat och effekter. Handlingsplanen beskriver också hur och när åtgärderna ska följas upp. Redan beslutade och pågående åtgärder ingår i handlingsplanen för att ge en helhetsbild.

I handlingsplanen framgår åtgärder för fem målområden vilka baseras på innehåll och slutsatser från en koncerngemensam beredning med representanter från både nämnder och bolagsstyrelser. Denna beredning har valt att peka ut fem målområden inom digital transformation:

- Digitaliserade processer och flöden
- En datadriven kommun.
- Digital först - samverkande med invånare, näringsliv och besökare
- God kompetensförsörjning och attraktiv arbetsgivare.
- Teknisk basförmåga och infrastruktur för digital transformation.

Det framgår av handlingsplanen att åtgärderna inom respektive målområde är formulerade på ett övergripande sätt som tydliggör ambitioner och ger utrymme för flexibilitet och innovation i genomförandet. För varje målområde i handlingsplanen framgår det ett identifierat fokus inom målområdet samt åtgärder inom området. Utöver detta framgår även vilken styrelse/nämnd som är samordnare, delansvarig samt vilka

årtal åtgärden skall genomföras. För att konkretisera åtgärderna är det även framtaget indikatorer för varje målområde.

I kommunens budget 2021 med plan för 2022-2023 framgår att det finns nio inriktningsmål som styr den kommunala verksamheten och strävar mot att skapa en gemensam riktning och förändring i hela den kommunala verksamheten. I kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget för 2021-2023 beskrivs hur kommunstyrelsen ska förverkliga fullmäktiges övergripande styrdokument Mål och budget 2021-2023. Det beskrivs att kommunstyrelsen bidrar till fullmäktiges inriktningsmål 2, "Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i", bland annat genom att stärka Uppsala som en digital plats. I kommunstyrelsens verksamhetsplan med budget framgår även nämndmålet *fortsätt det långsiktiga arbetet med att göra Uppsala till en av Europas mest digitala platser år 2050*. Målet är en del av genomförandet av handlingsplanen för digital transformation.

I syfte att konkretisera handlingsplanen och nämndmålet tar många förvaltningar fram *digitala färdplaner* som syftar till konkreta åtgärder för att lyckas med digital transformation som en naturlig del i verksamhetsutvecklingen. Den digitala färdplanen (per förvaltning) beskrivs som en stor canvas som fångar reflektionerna från befintliga styrdokument som verksamhetsplaner och handlingsplan för digital transformation.

Förvaltningarna har kommit olika långt i utarbetandet av digitala färdplaner, och inom ramen för denna granskning har vi tagit del av ett exempel på en färdig digital färdplan från miljöförvaltningen. Detta dokument kan utgöra ett exempel på hur verksamheter beskriver de förutsättningar som gäller för området digital transformation:

"Styrning och ledning av kommunens IT utgår från policyn för digital transformation. Sen finns en handlingsplan som verkställer policyn och beskriver den förflyttning som kommunen behöver göra för att nå önskat läge för IT-utveckling och digitalisering. Därutöver finns riktlinjer på IT-området som säkerställer en inom kommunen enhetlig och effektiv hantering av IT. De årliga objektsplanerna inom förvaltningsobjekten anger mål och aktiviteter för ett antal IT-system och de verksamhetsområden som IT-systemen stödjer. Till stöd i sitt arbete har varje förvaltning tilldelats en IT-strateg som utgör stöd i arbetet."

Bedömning

Revisionsfråga: *Har den av kommunfullmäktige fastställda policyn brutits ned i en konkret handlingsplan som omfattar kommunkoncernen som helhet?*

Bedömning: Ja.

Bedömningen grundar sig på att kommunstyrelsen beslutat om en handlingsplan för år 2020-2025 vilken omfattar hela kommunkoncernen. Vidare konstaterar vi att policy för digital transformation samt handlingsplanen är integrerad i det ordinarie målarbetet vilket vi ser som positivt. Vi ser det vidare som positivt att det finns möjlighet för förvaltningarna och bolagen att ta fram digitala färdplaner i syfte att säkerställa att hela koncernen rör sig mot samma mål.

2.2 Kännedom om handlingsplanen

Revisionsfråga 2: Är handlingsplanen känd i verksamheterna som ska genomföra förändringen?

lakttagelser

Av handlingsplanen för digital transformation framgår det att det är kommunstyrelsen som ansvarar för genomförandet av handlingsplanen. Det framgår vidare att åtgärderna i handlingsplanen hanteras som tillägg i kommunstyrelsens verksamhetsplan och att åtgärdsansvariga tillhör kommunledningskontoret. Utifrån genomförd intervju med kommunens CIO framgår att handlingsplanen ingår i kommunstyrelsens ordinarie uppföljningsprocess, vilket bidrar till att det finns en kännedom om handlingsplanen.

Av genomförda intervjuer med representanter från miljöförvaltningen, utbildningsförvaltningen, kulturförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen framgår att policy och handlingsplan för digital transformation är känd hos flertalet av de intervjuade. Det framgår även att samtliga av de intervjuade förvaltningarna har påbörjat ett arbete med att skapa digitala färdplaner även om arbetets fortskridande och antalet digitala initiativ varierar mellan förvaltningarna. Vid intervjuerna med förvaltningarna ges flera exempel på digitala initiativ som pågår inom respektive förvaltning. Som exempel kan nämnas att arbetsmarknadsförvaltningen robotiserat stöd kring kontroller av försörjningsstöd vilket frigör tid för handläggarna. Detta tillsammans med att kommunen tidigt identifierade ett behov av att med egen förmåga kunna utveckla automatiserade processer har lett till en utveckling för denna typ av lösningar. Denna "robotfabrik" utgör en kommungemensam resurs.

Bedömning

Revisionsfråga: *Är handlingsplanen känd i verksamheterna som ska genomföra förändringen?*

Bedömning: Ja.

Bedömningen grundar sig på att handlingsplanen, utifrån intervjuer är känd i kommunledningsförvaltningen vilka genomför åtgärderna i handlingsplanen. Vidare finns det även en process inom kommunstyrelsens verksamhetsuppföljning i syfte att säkerställa att handlingsplanen även är känd utanför den egna förvaltningen. Utifrån genomförda intervjuer med representanter från förvaltningarna bedöms handlingsplanen i stort vara känd även där då den utgör grund för förvaltningarnas digitala färdplaner.

2.3 Ansvarsfördelning

Revisionsfråga 3: Finns det en tydlig och dokumenterad ansvarsfördelning avseende arbetet?

Iakttagelser

I Policy för digital transformation finns det ett avsnitt kring ansvar och spridning. Det framgår här att kommunstyrelsen har helhetsansvar för IT och dess tillämpning inom kommunkoncernen. Vidare framgår det att kommunstyrelsen leder och samordnar tillämpningen av Policy för digital transformation och ansvarar för att i samband med kommunens årliga verksamhetsplanering göra en omvärldsbevakning och granskning av policyn. Varje nämnd och styrelse ska, i sin verksamhetsplanering, aktivt verka för att digital transformation drivs i linje med policyn. Även i handlingsplanen för digital transformation framgår det att kommunstyrelsen är ansvarig för genomförandet av handlingsplanen och åtgärdsansvarig är även anställd på kommunledningskontoret.

För att bryta ner ovan ansvar ges möjligheten till förvaltningar och bolag att ta fram digitala färdplaner vilka konkretiserar deras aktiviteter inom digital transformation.

Vid intervjun med stadsdirektören framgår att kommunen har utvecklats i rätt riktning avseende ansvarsfördelningen där verksamheterna är engagerade och tar ansvar för den egna utvecklingen inom området.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns det en tydlig och dokumenterad ansvarsfördelning avseende arbetet?

Bedömning: Ja.

Bedömningen grundar sig på att det finns en tydlig och dokumenterad ansvarsfördelning i både policy och handlingsplan för digital transformation. Vi konstaterar att det åligger respektive nämnd och bolag att inom ramen för sin verksamhetsplanering aktivt verka för att den digitala transformationen drivs i linje med policyn. Vi konstaterar även att det från kommunledningskontoret är framtaget en dokumenterad ansvarsfördelning även för de digitala färdplanerna som hänvisar till att det är en tjänstepersonprodukt och ska utgöra stöd i arbetet.

2.4 Kompetens om digitaliseringens möjligheter

Revisionsfråga 4: Säkerställs det att ansvariga chefer för verksamhetsutveckling har tillräcklig kompetens om digitaliseringens möjligheter?

lakttagelser

I handlingsplanen för digital transformation under målområde fyra: *god kompetensförsörjning och attraktiv arbetsgivare* framgår det att en av åtgärderna är att säkerställa en hög förmåga hos kommunledning och chefer att leda förändringsarbete och stötta medarbetare i förändring kopplad till digital utveckling.

I budget 2020 med plan för 2021-2022 beslutade kommunfullmäktige att höja kommunstyrelsens budget med 10 mnkr för riktad insats kopplad till digitalisering-/utvecklingskompetens centralt och i förvaltningarna. Det finns även ytterligare tillägg i budgeten med 5 mnkr för tekniska plattformar. Denna nivåjustering löper enligt intervjuer även kommande år. Enligt intervjuer kan förvaltningarna ta del av dessa medel genom att inkomma med beskrivning på insatser de önskar göra inom ramen för digitalisering-/utvecklingskompetens. Förslag till fördelning av medel presenteras på Kommunledningsgrupp som sen beslutas av Kommundirektör.

För att säkerställa att ansvariga chefer för verksamhetsutveckling har tillräcklig kompetens om digitalisering och innovation genomförs regelbundet koncernledningsmöten där frågan om digitalisering och verksamhetsutveckling har ett särskilt fokus. Vid koncernledningsmötena är kommunens bolag och dess förvaltningar representerade. Det förekommer även kommunledningsmöten, där majoriteten av kommunens förvaltningar (dock inte alla) är representerade. Vid intervju med en av förvaltningarna framhölls att frågan om digital transformation tycks behandlas mer ingående på kommunledningsmötena, vilket ansågs leda till sviktande påverkansmöjligheter för förvaltningen ifråga, då denna endast fanns representerad på koncernledningsmöten där frågan behandlas på ett mer övergripande sätt.

Kommunledningskontoret har tagit fram material för förändringsledning och verksamhetsutveckling, och genomför regelbundna kompetensutvecklingsinsatser mot förvaltningarna. Kommunledningskontoret arrangerar även strategiska seminarium för att diskutera framtida utmaningar och behov. Vid framtagandet av handlingsplanen deltog även representanter från förvaltningar och bolag i syfte att bland annat förankra handlingsplanen och målen i verksamheten.

I samband med intervju framfördes att kommunledningskontoret även planerat att den 7 juni 2021 arrangera en temadag för koncernledningen där viktiga perspektiv, färdplaner och verksamhetsutveckling ska diskuteras för att följa den praktiska leveransen enligt handlingsplanen.

Kommunledningskontoret har även tagit ett innovationsinitiativ och inrättat ett innovationskontor där verksamheternas behov fångas. Målet är att sätta en tydlig process för detta i syfte att öka medarbetarnas intresse och fånga upp goda idéer. Detta initiativ sker bland annat tillsammans med UIC (Uppsala Innovation Centre), och

kommunledningskontoret utvecklar idag en process för att driva detta initiativ inom hela kommunen.

Utöver detta sker det även regelbundna workshops för att visa digitaliseringens möjligheter i stort. Som ett led i arbetet med digital transformation har IT-staben utsett ett antal strategier som ska stötta förvaltningarna i arbetet. Strategierna stödjer förvaltningarna, nära verksamheten, men tillhör resursmässigt IT-avdelningen. Det ligger i strategiernas roll att arbeta nära förvaltningarna och det finns även en förväntan på att detta görs. Utifrån genomförda intervjuer framgår att inte alla förvaltningar deltagit i de temadagar som kommunledningskontoret hållit utan istället arrangerat egna temadagar kring digitalisering. Någon förvaltning anser att de inte blivit informerade om dessa centrala initiativ. Ett exempel på en förvaltningsspecifik aktivitet som skett är socialförvaltningens Socialarbetardag 2021 där fokus var på digitalisering och framtidens socialtjänst.

Bedömning

Revisionsfråga: *Säkerställs det att ansvariga chefer för verksamhetsutveckling har tillräcklig kompetens om digitaliseringens möjligheter?*

Bedömning: *Ja.*

Bedömningen grundar sig på att det pågår ett aktivt arbete med olika informations- och utbildningsinsatser kopplat till digitaliseringens möjligheter, både centralt och ute i förvaltningarna. Vi ser det vidare som positivt att det har gjorts en särskild nivåjustering i kommunstyrelsens budget i syfte att höja kompetensen och vetskapen om digitaliseringens möjligheter. Likaså är det positivt att IT-staben har rådighet över de stöttande resurserna som tillförts förvaltningarna som stöd i transformationsarbetet, då det säkerställer en tät koppling mellan verksamheten och IT, samtidigt som verksamhetens behov är i fokus. Samtidigt tycks det finnas ett behov av att säkerställa att alla förvaltningar får samma information, oberoende av huruvida förvaltningen är representerad vid koncernledningsmöten eller kommunledningsmöten.

2.5 Uppföljning

Revisionsfråga 5: Följer kommunstyrelsen upp arbetet kontinuerligt?

Iakttagelser

Det framgår av *Handlingsplan för digital transformation* att kommunstyrelsen årligen ska följa upp handlingsplanens åtgärder i samband med ordinarie verksamhetsuppföljning och revidera handlingsplanen vid behov. Vidare beskriver *Policy för digital transformation* att digital transformation ska bedrivas som en naturlig del i ordinarie uppföljningsprocess.

Av kommunstyrelsens årsredovisning 2020, bilaga 1, framgår status för uppdrag och indikatorer. Här bedömer kommunstyrelsen i vilken mån den bidragit till att förverkliga kommunfullmäktiges inriktningsmål och uppdrag samt kommunstyrelsens egna mål. Under inriktningsmål 2 framgår en status på kommunstyrelsens uppdrag med att "Påbörja det långsiktiga arbetet med att göra Uppsala till en av Europas mest digitala platser år 2050". Av de tillhörande 15 indikatorerna har genomförandet stoppats för åtta

indikatorer med anledning av att den tidigare strategiska planen för IT-utveckling och digitalisering ersatts av handlingsplan för digital transformation. För tre indikatorer löper arbetet på enligt plan och för resterande indikatorer har arbetet inte påbörjats ännu.

Under inriktningsmål 8 "Uppsalas invånare, organisationer och näringsliv ska vara delaktiga i att utforma samhället" så framgår det att indikatorn "revidera strategisk plan för IT-utveckling och digitalisering" är genomförd då både policy och handlingsplan för digital transformation är antagen.

Det framgår även av kommunstyrelsens årsredovisning att pandemin i många avseenden gav digitaliseringens en skjuts framåt under 2020, men bromsade också annat digitaliseringsarbete. Vid intervju med kommunstyrelsens presidium lyfts även att det under år 2020 genomförts upphandlingar vilka utgjort en del av digitaliseringsarbetet, där bland annat digitalisering av kommunens arbetsprocesser skett.

Vid intervjun lyfts det även fram att då digital transformation ständigt är levande i organisationen innebär det även att det löpande sker uppföljningar av vad status på arbetet är. Exempel på detta är de strategiska möten som hålls inom kommunen där nytta, behov och budget diskuteras. Det lyfts vidare att efterfrågan på de extra medel som är avsatta för att höja kommunens förmåga och kompetens inom digitalisering bidrar till en insyn hur förvaltningarna arbetar med digital transformation.

Vidare granskning har gjorts på kommunstyrelsens protokoll för perioden 2020-08-26 - 2021-05-26. Av 13 granskade protokoll så tycks ingen explicit uppföljning av arbetet med digital transformation ha skett, varken som ordinarie ärende eller som informationsärende. Genom förvaltningarnas intresseanmälningar avseende medel för kompetensutveckling lyfter kommunstyrelsens presidium att det sker en indirekt uppföljning av hur aktiva och lång verksamheterna kommit i kompetensutveckling inom digital transformation.

Verksamheternas uppföljning sker inom ramen för de mål varje förvaltning sätter i sina digitala färdplaner. Vid intervjuer med förvaltningsrepresentanter framkommer att det råder viss osäkerhet kring hur återrapportering ska ske.

Vid intervju med kommunstyrelsens presidium lyfts att de extra budgetmedel som anslagits till verksamheterna för att öka sin förmåga inom digitalisering anses dock hittills ha gett önskad effekt.

Bedömning

Revisionsfråga: *Följer kommunstyrelsen upp arbetet kontinuerligt?*

Bedömning: *Ja.*

Bedömningen grundar sig på att det sker en kontinuerlig uppföljning av arbetet med digital transformation av kommunstyrelsen inom ramen för befintlig uppföljningsprocess. Vi noterar dock att kommunstyrelsen under perioden augusti 2020 till maj 2021 inte särskilt berört arbetet med digital transformation under sina möten utöver befintlig uppföljningsprocess.

2.6 Åtgärder

Revisionsfråga 6: Vidtar kommunstyrelsen åtgärder om man identifierar att arbetet inte utvecklas enligt policyn?

lakttagelser

Då policy och handlingsplan för digital transformation antogs år 2020 och ännu inte har hunnits utvärderas är det svårt för kommunstyrelsen att identifiera om arbetet utvecklas enligt policy och handlingsplan. Vi noterar dock att det enligt intervju finns en plan att genomföra internrevision/ uppföljning av att policy och handlingsplan för digital transformation ger önskad effekt och verkningskraft. Handlingsplanen är enligt uppgift från kommunledningskontoret integrerad i kommunstyrelsens verksamhetsplan och följs således upp inom ramen för ordinarie uppföljning, vilket är tre gånger per år.

Av intervju med stadsdirektören framgår att i den händelse initiativ identifieras som anses gå långsamt kan beslut fattas om att ändra fokus. Det framgår dock att kommunen ännu inte har stött på några bakslag i arbetet med handlingsplanen. Politiken kan ställa frågor som berör enskilda initiativ och då sker uppföljningar i form av statusrapportering. Denna typ av uppföljning dokumenteras i Hypergene, och sedan i varje enskild nämndsärende för uppföljning.

För att inte tappa fart i arbetet har löpande åtgärder av mindre karaktär vidtagits på verksamhetsnivå, som exempelvis att justera tidplan och budget.

Kommunstyrelsen är ansvarig för handlingsplanens genomförande. Av granskningen framgår (i kommunstyrelsens årsredovisning 2020) att av de 15 indikatorerna har genomförandet stoppats för åtta indikatorer med anledning av att den tidigare strategiska planen för IT-utveckling och digitalisering ersatts av handlingsplan för digital transformation. För tre indikatorer löper arbetet på enligt plan och för resterande indikatorer har arbetet inte påbörjats ännu. Det framgår dock inte tydligt vilka åtgärder kommunstyrelsen valt att vidta med anledning av de indikatorer som inte påbörjats eller pausats.

Vidare har kommunstyrelsen inte särskilt behandlat frågan om arbetet med digital transformation på de möten vars protokoll granskats, eftersom denna fråga följs upp inom ramen för ordinarie verksamhetsuppföljning, och inte utgör ett eget ärende.

Bedömning

Revisionsfråga: *Vidtar kommunstyrelsen åtgärder om man identifierar att arbetet inte utvecklas enligt policyn?*

Bedömning: *Går ej att bedöma*

Bedömningen grundas på att det inte genomförts någon utvärdering av policy eller handlingsplan för digital transformation i kommunen ännu, vilket innebär att kommunstyrelsen inte har något underlag för att bilda sig en uppfattning om huruvida arbetet utvecklas i enlighet med policy och handlingsplan. I det tänkta uppföljningsarbetet finns mekanismer för att vidta åtgärder om önskad framdrift enligt policy och handlingsplan inte infinner sig. Åtgärder planeras att genomföras år 2021 varför frågan ännu inte går att bedöma.

3. Samlad bedömning

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsens arbete med digitalisering sker på ett ändamålsenligt sätt. Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsens arbete sker på ett ändamålsenligt sätt.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningen av granskningens sex revisionsfrågor.

3.1 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- vidta åtgärder vid indikationer på att arbetet med digital transformation inte löper enligt plan.

3.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
<i>Revisionsfråga 1: Har den av kommunfullmäktige fastställda policyn brutits ned i en konkret handlingsplan som omfattar kommunkoncernen som helhet?</i>	Ja Bedömningen grundar sig på att kommunstyrelsen beslutat om en handlingsplan för år 2020-2025 vilken omfattar hela kommunkoncernen. Policy för digital transformation samt handlingsplan är integrerade i det ordinarie målarbetet. Det finns möjligheter för förvaltningarna och bolagen att ta fram digitala färdplaner i syfte att säkerställa att hela koncernen rör sig mot samma mål.
<i>Revisionsfråga 2: Är handlingsplanen känd i verksamheterna som ska genomföra förändringen?</i>	Ja Bedömningen grundar sig på att handlingsplanen, utifrån intervjuer är känd i kommunledningsförvaltningen. Vidare finns det även en process inom kommunstyrelsens verksamhetsuppföljning i syfte att säkerställa att handlingsplanen även är känd utanför den egna förvaltningen. Utifrån genomförda intervjuer med representanter från förvaltningarna bedöms handlings-

planen i stort vara kända även där, då den utgör grund för förvaltningarnas digitala färdplaner.

Revisionsfråga 3: Finns det en tydlig och dokumenterad ansvarsfördelning avseende arbetet?

Ja
Bedömningen grundar sig på att det finns en tydlig och dokumenterad ansvarsfördelning i både policy och handlingsplan för digital transformation. Från kommunledningskontoret är det framtaget en dokumenterad ansvarsfördelning för de digitala färdplanerna.



Revisionsfråga 4: Säkerställs det att ansvariga chefer för verksamhetsutveckling har tillräcklig kompetens om digitaliseringens möjligheter?

Ja
Bedömningen grundar sig på att det pågår ett aktivt arbete med olika informations- och utbildningsinsatser kopplat till digitaliseringens möjligheter, både centralt och ute i förvaltningarna.



Revisionsfråga 5: Följer kommunstyrelsen upp arbetet kontinuerligt?

Ja
Bedömningen grundar sig på att det sker en kontinuerlig uppföljning av arbetet med digital transformation av kommunstyrelsen inom ramen för befintlig uppföljningsprocess.



Revisionsfråga 6: Vidtar kommunstyrelsen åtgärder om man identifierar att arbetet inte utvecklas enligt policyn?

Går ej att bedöma - Bedömningen grundar sig på att det finns mekanismer för att vidta åtgärder om önskad framdrift enligt policy och handlingsplan inte infinner sig. Åtgärder planeras att genomföras år 2021 varför frågan ännu inte går att bedöma.



Bilaga 1 - Pågående digitaliseringsprojekt Uppsala kommun

Uppsala kommun

Projektnamn	Beskrivning	Fas	Start (/Planerad start)	Slut
Projekt- och portföljverktyg	Projekt- och portföljverktyg som i första steget ska implementeras för samhällsbyggnadsprojekt, men senare även för andra projekttyper inom Uppsala Kommun. Effektmålet: Ökad förmåga till ekonomisk planering, uppföljning och kontroll.	Genomförande	201901	202012 (Fas 1)
HR-lön	Syfte: Att förenkla och kvalitetssäkra personalprocesser inom Uppsala kommun och på så sätt frigöra tid för chefer och medarbetare samt öka informationssäkerheten och spårbarheten i personaldata. Vad: Upphandling genomförd och införande planeras för bolagen bolagen är oktober 2021 och för förvaltningarna januari 2022.	Genomförande	201806	202203 (Fas 1)
Föreningsbidrag och bokning av lokaler	Syfte: Ska vara lätt att komma i kontakt med kommunen, få information och ansöka om föreningsbidrag samt att verka för ökat nyttjande av kommunens lokaler för föreningslivet. Vad: Upphandling genomförd och projektet är i startfasen för införande av systemlösning. (Bidrag kommer att ligga kvar inom Uppsala kommun och Bokning kommer att gå över till UKAF)	Genomförande	2020	2022
Nytt fastighetssystem	Effektmål: Effektivare och mer samordnat arbetssätt inom och mellan intressenterna Kortare svars- och ledtider i dialog med intressenter Förbättrad kommunikation och tydligare beslutsunderlag till kunderna Enhetlig och robust förvaltning av systemet Upphandling av ett verksamhetsstöd för administrativa och teknisk förvaltning som skapar förutsättningar för ett effektivare och mer samordnat arbetssätt.	Genomförande	201901	202109
SocSys	Syfte: För att kunna möta kommande krav på service och resurser krävs en effektivisering av verksamheten inom hälsa, vård och omsorg med hjälp av en modern IT-lösning. Vad: Upphandling genomförd och införande pågår. Arbetsmarknad och socialförvaltningarna har infört Lifecare. Äldrevård och Omsorgsförvaltningarna har gjort sina första migreringar av data från Siebel till Lifecare med lyckat resultat.	Genomförande	201904	202211
Skoladministrativt system	Upphandling och införande av stöd för elevadministration.	Genomförande	2019	202105
e-tjänsteportal	Etablering av teknik och organisation för utveckling av digitala tjänster (e-tjänsteplattform) inkl 3-4 pilotprojekt	Genomförande	2020	2021

RPA-plattform	Etablering av teknik, ramverk och organisation för robot processautomation inkl två piloter som idag är produktionssatta.	Avveckling	2020	2021
Etablering av UKAF	För att kunna möta ett växande Uppsala och kommande investeringsbehov beslutade kommunfullmäktige i november 2020 att bilda ett bolag för arenor/arena och fastighetsförvaltning. Målet med sammanslagningen är att ge utvecklad service till allmänheten och föreningar. (Digitaliseringsperspektivet inom detta projekt är att etablera en fungerande IT-miljö för det nya bolaget)	Genomförande	2020	2021
Digital utbildningsplattform (LMS)	En digital utbildningsplattform (LMS) med verktyg för att producera utbildningar och stöd för administration och uppföljning av utbildning och kompetensutveckling i kommunen.	Genomförande	202002	202110
Digital akt	Förvaltningarnas (VOF, SCF, AMF) medarbetare och chefer har fortfarande mycket papper att hantera. Särskilt myndighetsutövande delar har en hög andel pappersadministration. Målet är på sikt en helt digital handläggning.	Genomförande	2020	2022
Digital lärmiljö	Nuvarande avtal går ut och en ny upphandling måste genomföras. Syftet är upphandla en leverantör som kan säkerställa tillgång till och öka kvalitet för de nödvändiga funktioner som idag används. En leverantör som också tillsammans med Uppsala kommun kan driva utveckling och innovation inom området. Idag pågår arbete med att ta fram omfattar för morgondagens lärplattform och elevdokumentation.	Planering	2021	2024
CRM	Att utreda behovsbilden förutsättningar för ett eventuellt införande av ett gemensamt kundrelationssystem i kommunen för att möjliggöra ett gott bemötande, hög tillgänglighet och förbättrad service till företag, medborgare och organisationer.	Genomförande	2020	2021 (Förstudie)
Nytt intranät	Under 2021 är ambitionen att formera ett nytt intranätsprojekt. Under våren 2021 har kommunikationsstaben tagit hjälp av en extern konsult för att sätta den strategiska riktningen (syfte och effektmål) för intranätet och ta fram första rekommendationer för koncept och design.	Planering	2021	
Säkra meddelanden och e-underskrifter	Projektet ska dels leverera en lösning för avancerad elektronisk underskrift och för säkra meddelanden. Projektet arbetar vidare med målet att Uppsala kommun ska kunna ansluta till nationella lösningar för säkra meddelanden vilket betyder funktionalitet för Mina meddelanden och Säker digital kommunikation (SDK) inklusive adressbok. Kommunledningskontoret har beslutat att upphandla en koncerngemensam lösning för avancerad elektronisk underskrift. Det som upphandlas är en fristående underskriftslösning som ska kunna användas oavsett i vilken process eller i vilket verksamhetssystem som arbetet utförs.	Genomförande	202002	202206
Den digitala fyrklövern	Den digitala fyrklövern syftar till att öka kommunens förmåga till data- och informationshantering genom utveckling av den systematiska informationsförvaltningen, analys- och beslutsstöd, öppna data och sakernas internet.	Initiering	2021	2021

Destination Uppsala

Projektnamn	Beskrivning	Start (/Planerad start)	Slut
Antura	Enheten Möten & Evenemang inom Destination Uppsala implementerar projektledningssystemet Antura med mål om att digitalisera hanteringen av de projekt som projektleds på uppdrag av Uppsala kommun samt ordinarie verksamhet.	Apr-21	Apr-22
Processverktyg webb	Enheten Möten & Evenemang inom Destination Uppsala har under de senaste åren arbetat med att öka tillgängligheten för evenemangs- och mötesarrangörer. Ett webbaserat verktyg är framtaget för att tillhandahålla underlag för arrangörer som vill vara verksamma i Uppsala - oaktat vilken tid på dygnet/arbetsveckan dessa inkommer	pågående utveckling	
Chat-bot (Chatfuel)	Automatiserad chat-bot med kundservicefunktion. Hjälper besökare med enklare, återkommande frågor om upplevelser och aktiviteter i Uppsala. Digitaliserar personlig turistinformation.	2019	Fas 1 avslutad. Fas 2 pågår löpande framöver.
Learning Uppsala	Digitalisering av kortare utbildningar till Uppsalas besöksmottagare.	2019	Pågående
Lime CRM privatresande	Digitalisering av kontakter med nationella och internationella reseagenter för löpande uppföljning och dokumentation, oberoende person.	2021	2022
DHS	Vi har ansökt om att få tillgång till Uppsala kommuns dokumenthanteringsystem DHS,	Om vi får tillgång till systemet så är planerat införande jan 2022	

Uppsala Stadsteater AB

Projektnamn	Beskrivning	Start (/Planerad start)	Slut
Hemsida	Ett projekt pågår för att förbättra vår hemsida.		2021
Biljettsystem	Våra kunder har blivit hårt drabbade av Covid genom att vi återköpt biljetter. Tillsammans med leverantören tittar vi på olika möjligheter att säkert göra återköp utan att behöva e-posta personuppgifter.		2021
Digitala föreställningar	Nya möjligheter och ökad efterfrågan på digitala föreställningar. Skapar möjligheter men även nya utmaningar som rättighetsfrågor mm.		
DHS	Vi förbereder oss för att gå in i DHS. Ett led i att arkivera digitalt.		2021
Tillgänglighetsanpassa	Hemsida, protokoll mm måste tillgänglighetsanpassas i takt med den digitala utvecklingen.		2021
Systembyten	Flera av våra administrativa system måste bytas ut eller uppdatera. Det finns moderna digitala system som underlättar vardagen för användare och undviker dubbelarbete.		2021
Digital signering			
Kunskapslyftet	Som för många andra har Covid skyndat på processen. Ett steg för teatern har varit att gå in i kommunens IT miljö. Nu måste vi lyfta oss både med kunskap och utrustning. Nedan kommer exempel på vad som ingår i projektet.		
	Teams - Hur skall det användas och alla måste få utbildning.		
	Officepaketet generellt - låg kunskapsnivå		

	Policier - Med utvecklingen av IT följer krav på dokumentation, regler och riktlinjer		
	Uppdatera utrustning		

Uppsala Vatten och Avfall AB

Projektnamn	Beskrivning	Start (/Planerad start)	Slut
Införande av plattformen Public360 - grundinstallation samt Diaremodul	Första delleveransen av plattformen Public360 är installation och konfiguration av Diarie-modulen. Denna modul är först ut, sedan ska Public360 utvecklas vidare hos oss under 1-2 år framöver.	1-Jun-21	
Public360 Styrande dokument modul	Modul för styrande dokument. Ska kopplas ihop med bolagets Ledningssystem (se även punkt nedan)	Hösten 2021	2022
Public360 Mötesmodul med app.	Modulen ska underlätta möteshantering i bolaget. Den app. som används idag finns i en gammal SharePoint-miljö som inte längre kan förnyas. Därför viktigt att vi kommer igång med den lösning som finns i Public360	Vinter 2022	2022
Public360 e-tjänster för medborgare	Det finns färdiga tjänster i Public360 för webblösningar med BankID-inloggning. Då kan medborgare logga in och följa sina ärenden direkt i Public360, t ex klagomål, frågor. Förstudie ska göras om processen "Anslut ny VA-kund" ska flyttas över till Public360 för att diarieföring ska förenklas. (Digitalt först i samverkan med invånare)	Våren 2022	2022
I samband med bolagets kvalitetscertifiering under 2021 ska ett nytt Ledningssystem tas fram	Ledningssystemet kommer sättas upp på Intranätet (som precis flyttats till M365-miljön) och kopplas ihop med dokumenthantering i Public360	Hösten 2021	2022
Införande av Projektverktyg Antura	Ett Projektverktyg för hantering av stora Investeringarprojekt är upphandlat och installerat under 2021. Verktyget ska nu implementeras ute i verksamheten. På sikt är tanken att verktyget ska användas för alla former av Projekt inom bolaget	2021	2022
Införande av Systemförvaltningsobjekt enl. PM3-modellen under 2021	Under 2020 beslutade Uppsala Vatten om System-förvaltningsorganisation för IT-systemen. Under detta år ska minst 4 st. nya förvaltningsobjekt etableras. Detta är en process som påbörjas under 2021 och kommer fortsätta under 1-2 år framåt eftersom bolaget har många IT-system som ska förvaltas	Helår 2021	2023
Segementering datanät för dricksvattenproduktion	IT-sektionen har tillsammans med en upphandlad leverantör sedan årsskiftet installerat en parallell central nätverksmiljö. Under maj och framöver 2021 ska bit för bit fasas in i den nya nätverksmiljön. Detta arbete utförs med personal från Dricksvatten, Automation, IT och konsulter då arbetet kräver många kompetensområden. Vi har haft ett gemensamt uppstartsmöte och genomfört riskbedömning med åtgärder samt kommunicerat med berörda. Detta görs utifrån krav från NIS-direktivet, där Livsmedelsverket är tillsynsmyndighet (teknisk basförmåga och IT-säkerhet)	Helår 2021	Dec-21

Förnya teknisk plattform/teknisk infrastruktur i bolagets Datacenter	Bolagets tekniska plattform är föråldrad och ska bytas ut. Den nya lösningen kommer att designas om för att optimera prestanda, säkerhet och kommunikation. IT-infrastrukturen är verksamhetskritisk och måste kunna hantera ökande antal volymer i alla IT-system, samt även nya applikationer. Bolaget lyder under Säkerhetsskyddslagstiftning vilket innebär att det ställs höga krav på robusthet i IT-lösningarna. Upphandling genomförs under 2021 och införande i början av 2022 (teknisk basförmåga)	2021	2022
Utbyggnad av Fiber för datakommunikation pågår tillsammans med kommunen och kommunens upphandlade leverantör	En plan har tagits fram angående vilka punkter vi ska börja dra ut Fiber till. Vi har nästan 300 anläggningar där vi har aktiv utrustning som kräver kommunikation. En prioriteringsordning är gjord där vi börjar med de mest strategiska platserna. Förfrågningsunderlag är skickat till Uppsala kommun för att få pris och förväntad installationstid.	2021	2023
Implementering av bolagets Klassningsmodell för information pågår	Bolaget har beslutat om en klassificeringsmodell för information. Denna modell ska implementeras bland annat i M365-plattformen mha funktionen Etiketter. Diskussion pågår med kommunens IT hur detta ska genomföras på bästa sätt. Hänger ihop med hur bolaget ska använda Teams/OneDrive framöver.	2021	2022
Tillsammans med kommunens IT införa central hantering av bolagets mobila enheter	Projekt för central hantering av bolagets mobila enheter är påbörjat tillsammans med kommunens IT. Det beräknas vara klart under hösten 2021. En viktig pusselbit för att vi ska ha en säker IT-miljö	2021	2022
Utreda och ta fram strategi för Fjärravlästa mätare i ledningsnäten (IoT)	Bolaget har ett övergripande mål att minska läckor i ledningsnäten och förenkla för hushållen att läsa av sina vattenmätare. Detta kan genomföras med IoT-utrustning. Hur detta ska gå till utreds, och det är ett projekt som kommer pågå under flera år, där samarbete mellan IT och Verksamheten krävs	2021	
Vidareutveckling av GIS-lösningar	Plattformen för Geosecma implementerades under 2020. Nu ska en plan för framtida GIS-lösningar internt och externt tas fram för 2021 och framåt.	2021	
Inköp och införande av säker digital mötesplattform Skiffer	Skiffer är en säker videokonferens/mötesplattform för samhällsviktig verksamhet som levereras av företaget Tutus och Teracom. Det är en videokonferenslösning med ökad säkerhet. Ska fungera som ett komplement till Teams som vi redan har idag. Produkten är testad och beställd så alla chefer inom bolaget har fått en inloggning. Utvärdering av plattformen kommer ske under året.	Mar-21	Dec-21
Digital lösning för företag som lämnar av avfall på ÅVC utreds	Idag används ett pappersbaserat system för att fakturera Företag som besöker bolagets ÅVC-er. Nu utreds en digital lösning där handenheter används för att scanna kundernas plastkort. Kunden måste ansöka om ett kort först. Med hjälp av handenheter kan då kundens besök registreras direkt i vårt kundsystem, och sedan faktureras därifrån. Lösningen är inte klar, just nu pågår diskussion med kommunens IT ang. kommunikationslänkar för de digitala handenheter. Det ska även göras en integration mot vårt affärssystem.	Helår 2021	2022
Förstudie tidrapportering, för en bättre digital arbetsmiljö	Våra medarbetare rapporterar idag tid via en mall i Excel som manuellt förs över till ekonomi-systemet. Det är tidsödande och kan lätt bli fel. En förstudie ska genomföras där verksamheten definierar vilket data som medarbetarna behöver rapportera in, och vilket IT-system som ska ha vilken information. (Tidrapportering kommer ske antingen i Ekonomisystemet Agresso eller HR-systemet Hogia)	2021	2022

Digital utbildningsplattform, förstudie	Tanken var att Uppsala Vatten skulle medverka i kommunens upphandling av utbildningsplattform, men tyvärr försvann detta i hanteringen. Eftersom vi är ett bolag kan vi nu inte avropa från det avtal kommunen har skrivit. Vi kommer troligen behöva upphandla en egen utbildningsplattform under 2021/2022. En förstudie ang. digital utbildningsplattform ska startas upp under hösten 2021. Vi ser stora behov med e-utbildning inom alla bolagets området, allt från regelverk och lagstiftning som krävs i verksamheten till IT-säkerhet och GDPR.	2021	2022
Beslut om införande av Säkerhetsskydd enl. säkerhetsskyddslagen	Vid införande av säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddsanalys kommer ett antal krav på säkerhetsskyddsåtgärder att bli tillämpliga utgående från befintlig författning för säkerhetsskydd. Det kommer bland annat beröra IT där informationssystem som berör säkerhetskänslig verksamhet måste ges ett starkare skydd. Utredning av hur säkerhetsskydd påverkar bolagets verksamhet kommer påbörjas under året.	2021	Oklart när detta kommer vara klart. Kommer pågå under flera år framöver
Införande av E-underskrifter när kommunen är klar med sin upphandling	Uppsala Vatten bör installera en "egen" instans av tjänsten så vi har full kontroll på systemet. Detta ska diskuteras med kommunen när tjänsten finns på plats.	Möjligen slutet av 2021	2022

Uppsalahem AB

Projektnamn	Beskrivning	Start (/Planerad start)	Slut
Utveckla ny boendeapp	Utveckling, driftsättning och marknadsföring av boendeapp	8/1/2020	6/30/2021
Felanmälan och kundärenden	Se över viktiga serviceögonblick och förbättra bakomliggande processer och e-tjänst	2/1/2021	12/31/2022
Förbättrade e-tjänster för felanmälan & kundärenden	Förändra formulär för att skapa bättre datakvalité - något som leder till snabbare hantering	12/1/2021	2/1/2022
Intern kunskapsbank	Sätta upp en kunskapsbank där medarbetare kan söka svar på vanligt återkommande frågor från kunder	9/1/2021	12/31/2021
Chatt på hemsidan	En ny kanal för kunderna att kontakta oss på	10/1/2021	1/31/2022
Automatiskt fördelning av arbetsordrar	Kundärenden fördelas automatiskt till rätt avdelning/resurs	2/1/2021	12/31/2021
Ruttoptimering	Färdväg kan optimeras - förarbete för att titta närmare på nyttor	10/31/2021	4/1/2022
Digital kundtjänstmedarbetare	Uppsalahem är med i initiativ från Sveriges Allmännyttas kring frågan	9/1/2021	3/1/2022
Implementation av månadsvis kundundersökning via hemsida/app	1400 hyresgäster väljs varje månad ut att delta i en automatisk kundundersökning. Kunden får en länk via Mina Sidor och i app.	1/3/2021	3/1/2021
E-tjänst för studiekontroll	Alla studerande hyresgäster får två gånger per år en studiekontroll där de skickar in registrerings- och studieintyg till oss - de kontrolleras sedan automatiskt mot LADOK.	8/1/2020	10/30/2021
E-tjänst för studieuppehåll	Ny e-tjänst där studerande hyresgäster kan anmäla uppehåll i studier till oss	8/1/2020	10/30/2021
Ny service för uppladdning av dokument på uppsalahem.se	Förbättrad e-tjänst för uppladdning av dokument och bilder, framtidssäkra för kommande e-tjänster	1/1/2021	3/1/2021
Sammanlagning av Studentstaden och Uppsalahem	Två hemsidor blev en	2/1/2021	3/15/2021

Nyttjare får tillgång till hemsida och app	Hyresgäster som bor ett kommunavtal får tillgång till Uppsalahem.se och utvalda e-tjänster	2/1/2021	5/30/2021
Digitalisering av hyresavisering, betalning via Swish		8/1/2021	11/30/2021
Bobutiken på webben	Ny butikslösning för tillval, HLU och kringtjänster	8/1/2021	3/1/2022
E-tjänst boendeintroduktion	Nyinflyttade hyresgäster får några steg de behöver gå igenom, titta på en film, läsa en kortare text och navigera sig på hemsidan	5/1/2021	12/1/2021
Ersätta system för ventilation- och energibesiktningar	Gammalt system behöver ersättas	12/1/2021	4/1/2022
Elektroniskt medgivande	Ny e-tjänst där kunder med hjälp av bankid kan ge oss medgivande för till exempel renovering	5/31/2021	10/31/2021
Fordonspool	Kunder kan via vår app ta del av ett erbjudande om att teckna upp sig på en fordonspool i sitt bostadsområde. Lanseras under maj till boende i ett av våra områden.	12/1/2020	6/30/2021
Byta analysverktyg på uppsalahem.se	Byta från Google Analytics till Matomo	5/30/2021	6/30/2021
Digital trapphusinformation	Pilotprojekt med som digitaliserar trapphusinformation och information om till till exempel hissbesiktning / energideklaration	4/30/2021	12/31/2021
Vattenbesparing tvättstugor	Pilot för att testa en produkt för att återanvända och rena vatten i samband med tvätt	5/3/2021	12/31/2021
Smarta paketsköp och leverans till fastighet	Pilotprojekt som testar nya affärsupplägg för leveranslösningar till hyresgäster	8/20/2021	7/31/2022
Återinförande av ärendehanteringssystem för icke förvaltningsfrågor	Upphandla och etablera ett ärendehanteringssystem för icke förvaltningsfrågor för att säkerställa att vi följer lagar och förordningar, t.ex. arkivlagen, offentlighets- och sekretesslagen och dataskyddsförordningen - och möjliggöra e-arkivering i enlighet med kommunfullmäktiges beslut.		12/31/2022
Digital kompetens/arbetsätt	Arbete med att höja bolagets kompetens kring digitalt arbetsätt, med Office och Teams i första hand. Innehåller både utbildning och viss anpassning till identifierade behov	1/1/2020	12/31/2021
Datadrivet företag: * Data Governance * Systematiskt datakvalitetsarbete * Informationsarkitektur * BIM/GIS ??	Etablering av enklare plattform och proof of concepts för att öka intresset för datadrivet	1/1/2020	
Införande av ny nätleverantör	Införande av fastighetstekniskt nät och kontorsnätverk för hela vårt bestånd.	7/1/2021	12/31/2021
Förstudie kring KO2.0	Digitaliseringen i samhället ställer nya krav på oss som bostadsbolag. Trådlöst internet, 5G och IoT, Internet i hyran och nya välfärdstjänster i hemmet kräver att vi tänker om lite kring hur vi upphandlar kommunikationsoperatör. Lägga grunden för hur vi ska tänka kring er KO-upphandling.	8/1/2021	12/31/2021
Införande av webbshop för "IT-prylar"	Från kommunens ramupphandling	8/1/2021	10/31/2021
Ta fram en systemförvaltningsmodell	Tydliggöra roller inom bolaget för att vi ska kunna arbeta mer effektivt med befintliga IT-stöd.	1/1/2021	10/31/2021
Ny printleverantör	Från kommunens ramupphandling	10/1/2021	12/31/2021
Etablera en modell för systematiskt arbete med informationssäkerhet	Tillse att informationssäkerhetsarbetet blir en naturlig del av organisationen	10/1/2019	12/31/2021
Förstudie för eventuellt införande av Atea Smartphone	Enhetlig hantering av mobila enheter	3/1/2021	12/31/2021
E-arkivering och signering	Arbete med att kanalisera in behov mot rätt lösningar.	1/1/2021	12/31/2022

GIS / BIM	Arbete med att upphandla nytt ritningsarkiv, uppdatera ritningar och ta fram en plan för kontinuerligt underhåll av informationen	8/1/2021	12/31/2022
-----------	---	----------	------------

UKK

Projektnamn	Beskrivning	Start (/Planerad start)	Slut
Dynamics 365	Affärssystem för verksamhetens alla delar	2019	2021 fas 1
Business Central	Ekonomisystem	2019	2020
ExFlow	Digital fakturahantering och attestering	2020	2020
Office 365	Flytt av alla användare och funktioner till Office 365	2016	2022
Digital signering	Upphandling och implementering av system för digital signering (delaktig i kommunens upphandling)	2021	2022
Sal E	Digital arena för program och upplevelser	2021	2022
Onlinebordsbokningar	Bordsbokningar i vår restaurang online	2021	2022
HR	Digitalt HR-system som upphandlas ihop med nytt löne- och försystem	2021	2021
Utlägg	Digital lösning för utlägg och reseräkningar som upphandlas ihop med nytt löne- och försystem	2021	2021
Power BI	Analysverktyg för företagsdata	2021	2022
Projektkalkyl	Tilläggsmodul i Dynamics för projektkalkylering	2021	2021
Digital mötesteknik	Teknik för hybridmöten (online och fysiskt)	2021	2022

Uppsala Parkerings AB

Projektnamn	Beskrivning	Start (/Planerad start)	Slut
Digital parkeringsövervakning	Vakternas övervakningssystem	Klart	
Scanningbil för parkeringsövervakning	Vakternas övervakningssystem	Klart	
Personlarm	Säkerhetssystem för vakterna	Klart	
Kroppskameror	Säkerhetssystem för vakterna	Pågår	Hösten 2021
Digitaliserade betalautomater	Betalautomater på stan	Klart	
Mobila betalsystem	Betalning via mobilen	Klart	
Tillståndshanteringssystem	Betalning via internet	Pågår	Årsskiftet 21/22
System för fordonsflytt	System att använda för administrationen vid fordonsflytt	Diskuteras	
Fakturahanteringssystem	Ta emot fakturor digitalt	Klart	
Redovisningssystem	System där vi sköter bolagets redovisning	Klart	
Lönehanteringssystem	System för hantering av löner (HRM)	Pågår	Hösten 2021
Digitalt ärendehanteringssystem (DHS)	System för hantering av verksamhetens handlingar	Klart	
Parkeringsdetekteringssystem	System i anläggningar för detektering av lediga platser	Klart	
Parkeringsledningssystem			
Digitala låssystem/smarta passersystem	System för digitala lås för verksamhet och kunder	Behöver införas	?
Fastighetsdatanät	Interna datanät i anläggningar	Finns och behöver byggas	Hösten 2021
Kameraövervakning i anläggningar	Kameror och system för digital övervakning	Klart	

Brandlarm i anläggningar	Brandlarm kopplat till räddningstjänsten	Klart	
Digitala driftsystem	Styrning av el, ventilation, fjärrvärme m.m	Finns och behöver byggas	
Digitala system för laddplatser	System för styrning och betalning av ladd-el kopplat till effektutmaning		
GIS system			
Analys av information (solel, batteriladdning)			
Systemintegration	Systemintegration mellan olika system i bolaget		

Uppsala bostadsförmedling

Projektnamn	Beskrivning	Start (/Planerad start)	Slut
Dela förmedlingstjänst	Bygger om vår infrastruktur till Azure devops för bättre CI/CD samt gör mängd anpassningar för att automatisera beslutsfattande och skapa effektivare förmedlingsprocess. Vi skall dela system med Boplats Syd.	1/1/2020	12/31/2021
Ordning och reda	Förflytta oss från filhanterare/G:gemensamma till Teams och lagra arkiv i DHS	2/1/2021	12/31/2021
Nyhetsbrevsleverantör	Istället för lagra intressen för våra nyhetsbrev lokalt och flytta över personuppgifter mellan egen databas och Nyhetsbrevsleverantör skapar vi register och nyhetsbrev hos en helhetsleverantör.	6/1/2021	10/31/2021
Kartläggning av förmedlingsprocessen (inkl delprocesser) (Startade i september, inget slutdatum...)	Identifiering av hela vår förmedlingsprojekt med avsikt att dokumentera nuläget och identifiera lågt hängande frukter samt ta fram förbättringsförslag för att automatisera idag långsamma manuella processer/aktiviteter	9/1/2020	
Flytta in alla förmedlare i Enterprise	Kundservice jobbar idag i callcenterlösningen Trio medan förmedlarna sitter med samtal som går direkt till deras mobil eller direktanknytningar. Genom att lyfta in förmedlarna finns det effektivitetsvinster att hämta, vi kan integrera mot vårt verksamhetssystem så ärenden öppnas direkt samt förmedlarna kan tagga upp olika samtalsämnen och vi kan få mer statistik	6/1/2021	
Implementera nya digitala funktioner såsom chatt & co-browsing."	Erbjuda bättre service på vår hemsida för våra besökare och bostadssökare genom digital kontakt via chatt. Vi implementerar även co-browsing så vi kan ta över datorer och hjälpa sökande direkt, hjälp till självhjälp.	6/1/2021	12/31/2021
HRM	Vi går in i HRM och konsoliderar då vårt HR arbete med lönearbetet. Vi ser att vi får digitalt stöd för många manuella processer idag.	6/1/2021	12/31/2021
Ekonomisystem	Byte från Hogia till Fortnox, bygga in integration mellan verksamhetssystemets bokföringsfil till ekonomisystem och få bort manuella handpåläggningar i excelfiler. Få ett ekonomisystem bättre anpassat för oss.	6/1/2021	12/31/2021

Skolfastigheter

Projektnamn	Beskrivning	Start (/Planerad start)	Slut
Implementering av PM3	Förenklad modell som bygger på kommunens PM3-modell är under uppbyggnad.	Pågående, implementation höst -21	2021/2022
Lätt att göra rätt - Införande av intranät inklusive ledningssystem	Tekniska plattformen är Sharepoint. Första versionen av Skolfastigheters intranät är lanserad. Innehåller kontaktuppgifter till medarbetare, medarbetarhandbok, nyhetsflöde, länkar till system samt ledningssystem.	Pågående	Lanserad 1 juni
Ledningssystem	Framtagande av processer nivå 1-3 , styrande och stödjande dokument samt lagbevakningsstjänst	Pågående	
Inventering av styrsystem och arbetssätt i fastigheterna		Pågående	
Införande av nytt Fastighetssystem	Upphandling och tilldelning av ny leverantör är klar. Planering för införande pågår.	Våren 2021	Våren 2022
Teams	Utökad användning av Teams i och med Covid-19. Vägledning för Teams framtagen. Under hösten planeras framtagande av rutin för dokumenthantering som inkluderar hur Teams ska användas.	Pågående	
Planering Upphandling av nytt Ekonomisystem	Risikanalys är genomförd. Kravställning är påbörjad. Nuvarande ekonomisystem passar ej Skolfastigheters verksamhet i och med att bolaget vuxit kraftigt.	Vår -22.	
Upphandling Införande av nytt Ritningssystem	Upphandling och tilldelning av ny leverantör är genomförd. Implementation av system och nytt arbetssätt samt städning av data planerades under höst -21. Implementationen är dock framflyttad i och med inkommen överprövning.	Höst 21	Vår 22
Systematiskt energiarbete	Digitalisering av data installation av mätare, grundstrukturer av arbete i energifrågor,	Hösten 2020	Våren 2021
HRM system	Implementering av nytt HRM system	Våren 2021	Hösten 2021

2021-08-27

Lena Salomon

Linus Owman

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2021-10-22Diarienummer:
KRN-2021-00024

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Uppsala Vatten och Avfall AB

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av strategisk planering av el -och VA-försörjning

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens strategiska planering av el -och VA-försörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen delvis säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Bedömningen grundar sig bl. a. på att det föreligger kapacitetsutmaningar vad gäller elförsörjning med prognostiserad effektbrist. Det framkommer också att översiktsplanen inte ger en fullständig redovisning av elnätet. Samverkan med viktiga externa parter bedöms fungera förhållandevis väl.

Rörande strategisk planering av VA-försörjningen visar granskningen att det saknas en tillräckligt strukturerad och formaliserad samordning mellan kommunstyrelsen genom samhällsbyggnadsförvaltningen och Uppsala Vatten och Avfall AB. Vi ser det som positivt att VA-frågor beaktas i översiktsplanarbetet och att Uppsala Vatten och Avfall AB har en framtagen och detaljerad investeringsplan i enlighet med översiktsplanen.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ändamålsenliga och tillräckliga forum finns för att diskutera och skapa samsyn avseende strategiska VA-försörjningsfrågor.
- Säkerställa att strategiska el- och VA-försörjningsfrågor beaktas i det fortsatta arbetet med ny översiktsplan och att berörda aktörer involveras i tillräcklig utsträckning.

- Dialog behöver föras om hur kommunens olika funktioner gemensamt ska samordna sig gentemot externa aktörer för att få till en effektivare beslutsprocess avseende val av elförsörjningsmetoder. För att den samordningen ska få tydlig effekt behöver detta diskuteras i dialog mellan externa parterna och leda till samhandling.
- För att arbeta fram en investeringsstrategi för VA-försörjningen som leder till största möjliga koncernnytta behöver samordningen/avvägning mellan olika faktorer/krav uttryckta i olika upprättade styrdokument utvecklas. VA-försörjning har stor ekonomisk betydelse och beslut avseende investeringar inom detta område innebär normalt att kommunen binds vid kostnader långt in i framtiden.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen samt Uppsala Vatten och Avfall AB senast 2022-01-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen



Per Davidsson
Ordförande

Granskning av strategisk planering av el- och VA-försörjning

Uppsala kommun

Oktober 2021

Projektledare Said Ashrafi

Projektmedarbetare Jesper Häggman

Projektmedarbetare Pär Koyanagi-Gustafsson







Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av strategisk planering av el- och VA-försörjning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **delvis** säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har en risk- och sårbarhetsanalys/motsvarande underlag genomförts vad gäller påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätstruktur och VA-nät?	Ja	
Har åtgärder som kan kopplas till brister i el -och VA-nätet planerats eller implementerats utifrån risk- och sårbarhetsanalyser/motsvarande underlag?	Ja.	
Utgår kommunens översiktsplanering från nationella och regionala mål och vägledningar när det gäller el- och VA- försörjning?	Ja	
Beskrivs och synliggörs i översiktsplanen stam- respektive regionnätens roll för att trygga elförsörjningen i kommunen samt särskiljs dessa tydligt från varandra?	Delvis	
Finns en tillräcklig kapacitet i elnätet för att tillgodose behovet av eltillgång till kommande bostadsområden, industrier eller infrastrukturprojekt? Vilka planer finns för att minska eventuella gap?	Delvis	

Beaktas behovet av samverkan mellan relevanta externa aktörer i samhällsplaneringen för att möjliggöra långsiktiga investeringar i elförsörjningen, som har långa ledtider för att få till stånd nya kraftledningar?	Delvis	
Harmoniserar befintlig VA-planering med kommunens översiktsplan samt finns mål, riktlinjer och rutiner framtagna för utbyggnad av VA-nät?	Ja	
Finns en antagen investeringsplan för utbyggnaden av VA-nätet i enlighet med översiktsplaneringen?	Ja	
Involveras det kommunala VA-bolaget (Uppsala vatten och avfall AB) i tillräcklig utsträckning i diskussioner kring var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen?	Delvis	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ändamålsenliga och tillräckliga forum finns för att diskutera och skapa samsyn avseende strategiska VA-försörjningsfrågor.
- Säkerställa att strategiska el- och VA-försörjningsfrågor beaktas i det fortsatta arbetet med ny översiktsplan och att berörda aktörer involveras i tillräcklig utsträckning.
- Dialog behöver föras om hur kommunens olika funktioner gemensamt ska samordna sig gentemot externa aktörer för att få till en effektivare beslutsprocess avseende val av elförsörjningsmetoder. För att den samordningen ska få tydlig effekt behöver detta diskuteras i dialog mellan externa parterna och leda till samhandling.
- För att arbeta fram en investeringsstrategi för VA-försörjningen som leder till största möjliga koncernnytta behöver samordningen/avvägning mellan olika faktorer/krav uttryckta i olika upprättade styrdokument utvecklas. VA-försörjning har stor ekonomisk betydelse och beslut avseende investeringar inom detta område innebär normalt att kommunen binds vid kostnader långt in i framtiden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	6
Revisionskriterier	7
Avgränsning	7
Metod	7
lakttagelser och bedömningar	8
Övergripande	8
Revisionsfråga 1.1	8
lakttagelser	8
Bedömning	11
Revisionsfråga 1.2	11
lakttagelser	11
Bedömning	14
Revisionsfråga 1.3	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Elförsörjning	17
Revisionsfråga 2.1	17
lakttagelser	17
Bedömning	18
Revisionsfråga 2.2	19
lakttagelser	19

Bedömning	20
Revisionsfråga 2.3	20
lakttagelser	20
Bedömning	22
VA-försörjning	23
Revisionsfråga 3.1	23
lakttagelser	23
Bedömning	27
Revisionsfråga 3.2	27
lakttagelser	27
Bedömning	29
Revisionsfråga 3.3	29
lakttagelser	29
Bedömning	31
Samlad bedömning	32
Rekommendationer	32
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	33
Bilagor	34
Bilaga 1 - Erhållna utredningar och analyser avseende VA-försörjning - Uppsala Vatten	35
Bilaga 2 - Erhållna utredningar och analyser avseende EI-försörjning	36
Bilaga 3 - Riktlinjer övergripande VA-planering	37

Inledning

Bakgrund

Enligt plan- och bygglagen ska bebyggelse och byggnadsverk bland annat lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering och elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt. I aktualitetsförklaring av Uppsala kommuns översiktsplan 2020-11-03 har risken för elbrist i Uppsalaregionen lyfts fram som en risk i takt med att samhället alltmer elektrifieras. Tillgången till el är avgörande för såväl nya bostadsområden som näringslivsutvecklingen och elektrifiering av transportsystemet. En utbyggnad av elnätet är på gång vilket berör översiktsplaneringen och samhällsbyggandet.

Svenska kraftnäts planer för en utbyggnad av det nationella stamnätet inom Uppsalaregionen kommer att innebära nya kraftledningskorridorer genom landskapet. Elektrifieringen av transportsystemet, digitaliseringen och utvecklingen av självkörande fordon sker nu i allt snabbare tempo. Det kommer att leda till behov av anpassningar i transportinfrastrukturen. Städer och bosättningar ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara. Etablering av storskalig elintensiv verksamhet ställer särskilda krav på elnätsstrukturen i regionerna. Det är av stor vikt för Sveriges samtliga län, och de kommuner där det finns stamnätsanläggningar, att komma ihåg att anläggningarna är av central betydelse både för den lokala och för den nationella elförsörjningen.

Att säkerställa en trygg och hälsosam försörjning av dricksvatten till kommuninvånare, verksamhetsutövare och besökare är en grundförutsättning för samhället. Kommunens översiktsplan identifierar ett stort antal lokala och regionala miljömässiga värden, kvaliteter och funktioner för vilka specifika förhållningssätt beskrivs. Kvaliteten och tillgången på vatten framhålls som särskilt viktigt att säkerställa i planeringen, inte minst med anledning av framtida klimatförändringar. Med ett förändrat klimat och en ökad befolkningstillväxt i Uppsala kommun påverkas förutsättningarna att förse invånarna med dricksvatten och att omhänderta spillvatten och dagvatten på ett ändamålsenligt sätt.

I januari 2021 antog Kommunstyrelsen "Handlingsplan för VA-utbyggnad", som omfattar tidsperioden mellan 2020-2030 och innehåller åtgärder för VA-utbyggnad till prioriterade områden och åtgärder för att utreda VA-försörjningen i så kallade VA-utredningsområden. Planen beskriver åtgärder rörande redan befintliga verksamhetsområden där behov finns av att byta från befintlig lösning för vatten och avlopp, och berör således inte tillkommande expansion till nya stadsdelar. Enligt kommunens mål och budget 2021 är en akut fråga i Uppsalas expansion möjligheten att säkerställa kapacitet i elnätet och i vatten- och avloppssystemen. Kommunens revisorer har efter en riskbedömning beslutat att genomföra en granskning avseende strategisk styrning och planering av el- och VA-försörjning.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Revisionsfrågor:

För att besvara syftet med granskningen har formulerats revisionsfrågor inom tre olika område: Revisionsfrågor som rör såväl el -som VA-försörjning (övergripande), revisionsfrågor som endast berör elförsörjningen, samt revisionsfrågor som endast rör VA-försörjningen.

1. Övergripande

- 1.1. Har en risk- och sårbarhetsanalys/motsvarande underlag genomförts vad gäller påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnässtruktur och VA-nät?
- 1.2. Har åtgärder som kan kopplas till brister i el -och VA-nätet planerats eller implementerats utifrån risk- och sårbarhetsanalyser/motsvarande underlag?
- 1.3. Utgår kommunens översiktsplanering från nationella och regionala mål och vägledning när det gäller el- och VA- försörjning?

2. Elförsörjning

- 2.1. Beskrivs och synliggörs i översiktsplanen stam- respektive regionnätets roll för att trygga elförsörjningen i kommunen samt särskiljs dessa tydligt från varandra?
- 2.2. Finns en tillräcklig kapacitet i elnätet för att tillgodose behovet av eltillgång till kommande bostadsområden, industrier eller infrastrukturprojekt? Vilka planer finns för att minska eventuella gap?
- 2.3. Beaktas behovet av samverkan mellan relevanta externa aktörer i samhällsplaneringen för att möjliggöra långsiktiga investeringar i elförsörjningen, som har långa ledtider för att få till stånd nya kraftledning?

3. VA-försörjning

- 3.1. Harmoniserar befintlig VA-planering med kommunens översiktsplan samt finns mål, riktlinjer och rutiner framtagna för utbyggnad av VA-nät?
- 3.2. Finns en antagen investeringsplan för utbyggnaden av VA-nätet i enlighet med översiktsplaneringen?
- 3.3. Involveras det kommunala VA-bolaget (Uppsala vatten och avfall AB) i tillräcklig utsträckning i diskussioner kring var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vår bedömning av revisionsfrågorna har tagit utgångspunkt i vad som sägs i:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/89/EG om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar (elförsörjningsdirektivet).
- Plan- och bygglagen 2 kap § 5
- Översiktsplan 2016 med aktualitetsförklaring 2020
- Vattentjänstlagen § 6
- Tillämpbara interna regelverk, riktlinjer och policy

Avgränsning

Granskningen är inriktad på en strategisk nivå avseende kommunens VA-verksamhet och omfattar exempelvis inte hur styrning, uppföljning och kontroll fungerar i respektive enhet. Granskningen avseende elförsörjningen genomförs på övergripande nivå utifrån den begränsade rådighet som kommunen har i frågan.

Metod

Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument, exempelvis Översiktsplan med tillhörande underlag, VA-plan och övriga strategiska styrdokument, samt genom intervjuer med berörda tjänstepersoner inom granskningsområdet, såväl inom Kommunledningskontoret som Uppsala Vatten och avfall AB. Analys av tillgänglig data och nyckeltal rörande eventuella gap mellan kapacitet och behov har där det varit möjligt genomförts. Intervjuer har genomförts med:

- Förvaltningschef, Stadsbyggnadsförvaltningen
- Strategisk Samhällsplanerare, Stadsbyggnadsförvaltningen
- Avdelningschef, Strategisk planering, Stadsbyggnadsförvaltningen
- Portföljstrateg, Strategisk planering, Stadsbyggnadsförvaltningen
- Processledare Energiomställning, Kommunledningskontoret
- VD, Uppsala Vatten AB
- Planeringschef, Uppsala Vatten AB
- Samhällskontakt, Vattenfall Energi AB
- Enhetschef tillstånd, Svenska Kraftnät
- Delprojektledare, Svenska kraftnät

Iakttagelser och bedömningar

Ansvar enligt reglemente, bolagsordning och ägardirektiv

Av Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun, senast reviderat av kommunfullmäktige 2020-12-14 § 502, framgår att kommunstyrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. I det ingår exempelvis den översiktliga planeringen av användning av mark och vatten samt utveckling av strategiskt viktiga områden.

Av reglementet framgår även att kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger. Vidare ska kommunstyrelsen besluta om ägardirektiv till dessa företag och att de kontinuerligt hålls uppdaterade.

Av Bolagsordning Uppsala Vatten och Avfall AB (Uppsala Vatten), beslutad av bolagsstämman 2014-06-24, framgår att bolagets verksamhetsföremål är att inom Uppsala kommun uppföra, förvärva, äga, förvalta samt utveckla fast och lös egendom i form av anläggningar och utrustning för tekniska nyttigheter och tjänster avseende vattenförsörjning, avlopps- och avfallshantering. Bolaget är huvudman för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen inom Uppsala kommun.

1. Övergripande

Revisionsfråga 1.1

Har en risk- och sårbarhetsanalys/motsvarande underlag genomförts vad gäller påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätstruktur och VA-nät?

Iakttagelser

Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)

En risk- och sårbarhetsanalys är ett första steg i en kedja för att reducera risker, minska sårbarheter och förbättra förmågan att förebygga, motstå och hantera kriser och extraordinära händelser. Att göra en RSA bidrar bland annat till beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga samt underlag för samhällsplanering. Kommunen behöver ta fram en rad olika strategier, utredningar och lösningar för att genomföra översiktsplanens mål och utbyggnadsplaner ur ett längre perspektiv vad gäller energiförsörjning.

Uppsala kommun har år 2019 tagit fram en RSA för kommunen. Av 207 identifierade risker av de kommunala förvaltningarna och bolag som deltog i arbetet fokuserar RSA på de 14 risker som bedöms som hög till mycket hög sannolikhet med mycket allvarliga till katastrofala konsekvenser. Bortfall av kommunalt vatten (dricksvatten, förorenat eller

avbrott) samt elavbrott under längre tid tillhör de risker som fokuseras på, med tillhörande behov av åtgärder för kontinuitetsplanering för att säkerställa att verksamheterna ska kunna fungera och leverera även i en kris.

Både el och infrastruktur utgör vidare varsin av de totalt 12 identifierade kritiska beroendena för kommunens samhällsviktiga funktioner. Även i urvalet av totalt 8 risker som genom utvärdering i riskmatris identifierats som mest allvarliga ingår bortfall av kommunalt vatten respektive elavbrott under en längre tid.

Analysen i RSA:n är dock på en övergripande nivå och utgår från befintligt el- och VA-nät. Påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätstruktur och VA-nät berörs ej i RSA:n. Arbetet med Styrel¹ var inte påbörjat när analysen genomfördes. Den inleddes för kommunernas del under hösten 2019. Eventuell prioritering av elanvändare beaktades därför inte.

Underlag till Översiktsplan

I februari 2015 sammanställdes "Energisystem i Uppsala kommun - nuläge till år 2050" som underlagsrapport till Översiktsplan 2016. Den beskrev hur ett framtida energisystem skulle kunna se ut i ett 2050 perspektiv utifrån två alternativa scenarier:

1. Fortsatt utveckling av det konventionella systemet
2. Utveckling bortom det konventionella

De dåvarande slutsatserna indikerade att en fortsatt utveckling utifrån de konventionella förutsättningarna inte räcker till för att nå Uppsalas långsiktiga utvecklingsmål inom energiområdet.

Uppföljning till underlagsrapporten "Energiprogram 2050" beslutades av kommunfullmäktige 2018-05-28 som ett politiskt styrmedel för att åstadkomma en förändring där kommunen intar en aktivare roll i samverkan med andra aktörer för att nå samhällets utvecklingsmål. Energiprogrammet beskrivs som en hörnsten i arbetet att göra Uppsala fossilfritt och förnybart år 2030 och klimatpositivt år 2050. Uppföljning av energiprogrammet som helhet sker var fjärde år, alla politiskt antagna programs aktualitet och dess genomförande följs översiktligt upp årligen.

I underlagsrapport till Uppsala kommuns översiktsplan, *VA 2050 i Uppsala kommun*, framtagen av Uppsala Vatten och Avfall AB 2015-09-11², beskrivs tre scenarier för VA-systemets utveckling i Uppsala fram till år 2050. Utgångspunkt för analysen är ett framtidsscenario där Uppsala kommuns befolkning kan öka till uppemot 350 000 invånare, varav cirka 300 000 i tätorten per år 2050. Denna befolkningsnivå skulle innebära en klart högre tillväxttakt för kommunens befolkning än 10-års perioden 2005-2015. Antalet anslutna till kommunalt dricksvatten under den perioden uppgick i

¹ Styrel kan sammanfattas som den planeringsprocess under vilken statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, privata aktörer och elnätsföretag samarbetar för att ta fram underlag för att kunna prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK). Syftet med styrelplaneringen är att lindra samhällskonsekvenserna som uppstår om MFK behöver tillgripas vid en eleffektbrist.

² Stadsbyggnadsförvaltningen KSN-2014-132

snitt till cirka 1600 personer/år, medan det högre scenariot fram till 2050 innebar en anslutningstakt om cirka 3000 personer/år. Det är också denna högre tillväxttakt som utgör huvudscenariot i Uppsala kommuns översiktsplan 2016. De tre scenarier som analyseras utifrån detta är: 1. Fortsatt utveckling av dagens system; 2. Regional samverkan³; samt 3. Bortom det konventionella. Redovisning görs för aktuella systemalternativ per scenario. En konsekvensanalys för samtliga tre scenarier utifrån aspekterna: teknik, miljö, resurshushållning, ekonomi, hälsa och säkerhet, kund, strukturpåverkan, flexibilitet och synergier presenteras i rapporten.

Uppsala Vatten - Risk- och sårbarhetsanalyser VA-försörjning

I intervju beskrivs att aktuell översiktsplan tar hänsyn till befintlig produktionskapacitet och avloppshantering samt möjliga scenarier för utbyggnad av VA-försörjningssystemet. Risker kopplat till VA-nätet beskrivs därmed ha beaktats redan i samband med att översiktsplanen togs fram. Risker kopplade till förverkligande av översiktsplanen på VA-nätet och VA-försörjningssystem har berörts i utredningar och analyser av översiktsplanens påverkan på dricksvattenproduktionen, grundvatten, spill- och avloppsvattenhantering, dagvattenhanteringen samt för VA-ledningsnätet. För granskningen har vi erhållit ett flertal utredningar och analyser avseende dessa verksamhetsområden. En lista över erhållna underlag återfinns i Bilaga 1. Nedan anges tre exempel på utredningar/analyser:

- *Dricksvattenförsörjning*: Risk- och systemanalys för en tryggad framtida dricksvattenförsörjning - Handledning till ett helhetsgrepp för strategisk riskhantering
- *Grundvatten*: Riskanalys Uppsala och vattholmaåsarnas tillrinningsområde ur grundvattensynpunkt
- *Avloppsvatten*: Uppsalas framtida avloppsförsörjning - Rapport - Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

I *Risk- och systemanalys för en tryggad framtida dricksvattenförsörjning - Handledning till ett helhetsgrepp för strategisk riskhantering* har ett systemperspektiv använts för att utreda risker för Uppsala stads dricksvattenförsörjning från idag fram till år 2100. Utifrån projektet formulerades ett arbetssätt för risk- och systemanalys avseende dricksvattenförsörjning, vilket är utformat i 6 huvudsakliga processteg⁴.

Riskanalys Uppsala- och vattholmaåsarnas tillrinningsområde ur grundvattensynpunkt är en omfattande utredning som bland annat inbegriper en känslighetsanalys av Uppsala kommuns vattentäkt i vattholmaåsarna. Vattholmaåsarna försörjer cirka 85 procent av kommunens befolkning med vatten. Riskanalysen omfattar hela tillrinningsområdet för Uppsala- och vattholmaåsarna, en area på cirka 270 km².

³ Scenario 2 anges endast gälla under förutsättning att respektive kransort knyts till Uppsala tätorts VA-försörjningssystem via överföringsledningar.

⁴ 1. precisera uppdraget och skapa en projektorganisation. 2. identifiera och analysera risker mot dricksvattenförsörjningen i den lokala kontexten. 3. skapa en konceptuell modell eller modeller över det specifika dricksvattensystemet och dess förutsättningar. 4. kvalitativt och kvantitativt modellera hur identifierade risker slår mot dricksvattensystemet. 5. analysera resultaten utifrån ovanstående processteg. 6. skapa beslutsunderlag och kommunikation av resultaten för integrering i verksamheten inom både strategisk och operativ planering.

I rapporten *Uppsalas framtida avloppsförsörjning - Rapport - Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer*, daterad 2019-05-28 presenteras en sammanfattning av de 3 delrapporter som tillsammans utgör underlag till rapporten *Uppsalas framtida avloppsförsörjning - system och lokalisering*. De tre delrapporterna är: 1.

Systemutredning; 2. Lokaliseringsutredning; samt 3. Ekonomiska överslagsberäkningar.

I systemstudien analyseras olika alternativ för att säkerställa tillräcklig kapacitet avseende avloppsvattenhantering. I lokaliseringsstudien analyseras möjliga platser för att ett avloppsreningsverk ska kunna komplettera eller ersätta Kungsängsverket. I studien Ekonomiska överslagsberäkningar analyseras identifierade lösningsalternativ utifrån bedömda investeringskostnader.

Den sammanvägda slutsatsen av dessa tre delrapporter är att Kungsängsverket bör ligga kvar i drift under överskådlig tid (bortåt 2060-talet). Detta då etablering av en ersättningsanläggning i förhållande till kapacitetshöjande investeringar vid Kungsängsverket bedöms medföra merkostnader om minst 2,5 mdkr. Att leda över avloppsvatten till regional aktör bedöms dyrt, samt anges att det saknas kapacitet i de aktuella anläggningarna. Detta alternativ anges dock kunna övervägas i ett 40-årigt tidsperspektiv.

Bedömning

Revisionsfråga: Har en risk- och sårbarhetsanalys/motsvarande underlag genomförts vad gäller påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätstruktur och VA-nät?

Bedömning: Ja

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Uppsala kommun har analyserat befintliga förutsättningar avseende el- och VA-försörjning samt behov av att tillskapa ytterligare kapacitet under planperioden i underlagsrapporter till översiktsplan.
- Uppsala Vatten har genomfört ett flertal utredningar och analyser med avseende på strategisk VA-försörjning. Avseende två områden har dedikerade riskanalyser genomförts. En utredning av hur framtida avloppsvattenförsörjning bäst säkerställs har även genomförts.

Revisionsfråga 1.2

Har åtgärder som kan kopplas till brister i el -och VA-nätet planerats eller implementerats utifrån risk- och sårbarhetsanalyser/motsvarande underlag?

Iakttagelser

Åtgärder med anledning av RSA

I framtagna RSA anges behov av åtgärder med anledning av genomförd risk- och sårbarhetsanalys. Åtgärder angivna i RSA hanteras framförallt genom

kontinuitetsplanering. I bilaga 2 till RSA anges ett antal åtgärder inom ramen för kontinuitetsplaneringen med avseende på elavbrott och avbrott i dricksvatten ska hanteras i befintligt el- och VA-nät.

Uppsalaeffekten - Åtgärder för att hantera kapacitetsbrist i elnätet

Uppsalaeffekten⁵ är ett samarbete som leds av Länsstyrelsen i Uppsala län och i vilket bland annat Uppsala kommun, Region Uppsala och elnätsbolagen ingår. Det har i utredningar inom ramen för Uppsalaeffekten konstaterats att det föreligger en kapacitetsbrist vad gäller elförsörjning i Uppsala kommun.

Kapacitetsbristen i Uppsala beror på fler saker:

- Efterfrågan på el har ökat. Till exempel genom fler eldrivna transportmedel, snabb tillväxt i storstadsregioner och nya mönster för elanvändning.
- Elnätets utveckling, i detta fall främst stamnätet, har inte gått i takt med den ökade elanvändningen. Det påverkar i sin tur region- och lokalnät.
- Minskad lönsamhet för kraftvärmeproduktion, vilket har gjort att den lokala elproduktionen har minskat.

Nedan redogörs för vilka konsekvenser kapacitetsbristen kan komma att föranleda, enligt länsstyrelsen i Uppsala län av konsekvenserna som kapacitetsbristen kan leda till:

- Det blir svårare att etablera nya stadsdelar, samt att utveckla befintliga. För en kommun som Uppsala med planer på omfattande expansion, bland annat i och med Uppsalapaketet, blir utmaningen extra tydlig.
- Kapacitetsbristen kan påverka Uppsalas möjligheter att göra en klimatomställning. Det kan försvåra arbetet med att bygga fler laddplatser för eldrivna fordon och att på andra sätt använda el för att ersätta fossila bränslen.

I Uppsala län har mot denna bakgrund *Uppsalaeffekten* startats. Enligt samarbetet Uppsalaeffekten behövs förstärkta och nya stamnätsledningar in till Uppsala för att lösa kapacitetsbristen. Detta bedöms dock ta tid, minst 10 år, för stamnätsoperatören Svenska kraftnät. Därför måste flera aktörer prioritera effektfrågan och agera snabbt för att avlasta elnätet även på kort sikt. Uppsala kommun samverkar tillsammans med Region Uppsala och Länsstyrelsen för att minska negativ påverkan från kapacitetsbristen. Under paraplyet *Uppsalaeffekten* samlas alla organisationers initiativ rörande el-effektfrågan. Några initiativ som Uppsala kommun har tagit är

- *Live in Smart-Grid* - ett initiativ som arbetar med att lösa effektproblematiken i Uppland där näten är extra utsatta.
- *EU-projektet Coordinet* - Syftet är att utveckla och testa olika lokala marknadslösningar för effektivare användning av elnätet och
- *Batterilager* - Vattenfall Eldistribution nu bygger Sveriges största batterilager i Uppsala kan utmaningarna i elkapacitet minska.

⁵ Mer information om Uppsalaeffekten återfinns genom denna länk:

<https://www.lansstyrelsen.se/upsala/samhalle/trafik-och-infrastruktur/upsalaeffekten---arbete-med-eleffekt-i-upsala-lan.html>

Åtgärder rörande VA-kapacitet

I Översiktsplan 2016 beskrivs att Uppsala kommuns VA-kapacitet, framförallt i Uppsala stad, är fullt ut utnyttjad och att tröskelinvesteringar därmed kommer att bli nödvändiga för att åtgärda det tillkommande VA-kapacitetsbehov som översiktsplan 2016 innebär.

I intervju beskrivs att åtgärder för att hantera risker kopplade till kommunens VA-kapacitet i huvudsak utgår från den löpande förvaltning och investeringsplanering av kommunens VA-nätet.

För att säkerställa att bolaget både inhämtar relevant information från kommunen och förmedlar relevant information till kommun beskrivs i intervjuer att Uppsala Vatten och Avfall AB under den senaste 5-årsperioden har byggt upp en planavdelning. Avdelningen består vid tidpunkten för granskningen av 11 personer. Avdelningen svarar för att fånga upp vilka exploateringsprojekt som planeras inom Uppsala kommun; analysera hur dessa påverkar befintlig VA-kapacitet och vilken tillkommande VA-kapacitet som behöver tillskapas. Därtill ansvarar avdelningen för att kommunicera Uppsala Vatten och Avfall ABs kunskap om tillgänglig VA-kapacitet till berörda aktörer inom kommunen.

Vidare har Uppsala Vatten och Avfall AB tagit initiativ till ett utvecklingsprojekt för att hitta processlänkar mellan bolaget och stadsbyggnadsförvaltningen. Projektet är pågående vid tidpunkten för granskningen och har ännu ej genererat något färdigt resultat. Som beskrivits under revisionsfråga 1.1. ovan har ett flertal utredningar och analyser genomförts avseende Uppsala kommuns VA-nät och VA-anläggningar med utgångspunkt i detta. Utgångspunkt för dessa utredningar är att Uppsala kommun över den översiktsplanens planperiod t.o.m. år 2050 kommer ha en kraftig befolkningstillväxt. Åtgärder för att hantera aktuella eller prognostiserade brister i VA-kapacitet beskrivs i dessa analyser. Ett antal exempel anges nedan.

I rapporten *Uppsalas framtida avloppsförsörjning - Rapport - Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer* anges ett flertal förslag på handlingsvägar för att säkerställa planeringsberedskap avseende kommunens långsiktiga avloppsvattenhantering. I *Risikanalys av Uppsala- och Vattholmaåsarnas tillrinningsområde ur grundvattensynpunkt* anges åtgärder för att minska risken för att skadehändelser inträffar för Uppsala- och Vattholmaåsarna grundvattenkällor. Dessa omfattar bland annat åtgärder kopplade till dag- och spillvattenhantering samt att beakta risker kopplade till markanvändning i känsliga områden ur dricksvattensynpunkt tidigt i planeringsprocessen. I Strategi Vattholmaåsen anges vidare åtgärder för att säkerställa dricksvattenproduktion utifrån en scenarioanalys.

Vidare har analyser genom vattenmodellering⁶ genomförts för dagvatten, spillvatten samt övergripande för vattenledningsnätet. Analyserna har genomförts under år 2020 och har som utgångspunkt utbyggnad enligt Översiktsplan 2016. Specifika åtgärder för

⁶ Analysen innebär att en datormodell över Uppsala kommuns ledningsnät skapas och att simuleringar görs baserat på antaganden om förbrukning, kapacitet etc.

att hantera identifierade flaskhalsar och kapacitetsbehov anges ej i analyserna utan de utgör underlag för framtagande av åtgärder.

Bedömning

Revisionsfråga: *Har åtgärder som kan kopplas till brister i el -och VA-nätet planerats eller implementerats utifrån risk- och sårbarhetsanalyser/motsvarande underlag?*

Bedömning: *Ja*

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- I RSA anges ett antal åtgärder att genomföra för att förebygga eller förbereda kommunorganisationen för el-avbrott och eller störningar i dricksvattenförsörjningen. Dessa omfattar dock ej eventuella nödvändiga åtgärder i befintligt el- eller VA-nät för att adressera identifierade risker.
- I Uppsala län har samarbetet *Uppsalaeffekten* startats. Enligt samarbetet Uppsalaeffekten behövs förstärkta och nya stamnätsledningar in till Uppsala för att lösa kapacitetsbristen. Uppsala kommun samverkar tillsammans med Region Uppsala och Länsstyrelsen för att minska negativ påverkan från kapacitetsbristen.
- Åtgärder för att hantera risker kopplade till kommunens VA-nät hanteras i huvudsak genom Uppsala Vatten och Avfall ABs löpande förvaltning och planering för utbyggnad av kommunens VA-nät. Viktiga underlag för detta är de under revisionsfråga 1.1 beskrivna utredningarna och analyserna av risker per verksamhetsområde, till vilka förslag på åtgärder anges.
- Uppsala Vatten och Avfall AB har under den senaste 5-årsperioden byggt upp en egen planavdelning för att bättre inhämta, analysera och dela information med Uppsala kommun.
- Ett utvecklingsprojekt för att hitta processlänkar mellan Uppsala Vatten och Avfall AB och Uppsala kommuns stadsbyggnadsförvaltning beskrivs vara pågående.

Revisionsfråga 1.3

Utgår kommunens översiktsplanering från nationella och regionala mål och vägledningar när det gäller el- och VA-försörjning?

lakttagelser

Regional utvecklingsstrategi och Agenda 2030 för Uppsala län

Region Uppsala har fastställt en regional utvecklingsstrategi i dokumentet "Regional utvecklingsstrategi" (RUS) och "Agenda 2030-strategi för Uppsala län", antagen av regionfullmäktige i februari 2021. Regionens utvecklingsstrategi tar sin utgångspunkt i Agenda 2030 och Parisavtalet. Även nationella mål om bland annat boende och byggande styr de prioriteringar som görs i dokumentet.

I RUS beskrivs tre strategiska utvecklingsområden: En region för alla, En hållbart växande region och En nyskapande region. Till dessa utvecklingsområden har knuttit långsiktiga utvecklingsmål och långsiktiga åtaganden. Utvecklingsmål eller åtaganden med bäring på el- eller VA-försörjning noteras för det strategiska utvecklingsområdet: *En hållbart växande region*, enligt nedan:

- Långsiktigt utvecklingsmål - Utveckla en tillförlitlig och fossilfri samhällsteknisk infrastruktur.
- Långsiktigt åtagande - Eleffekt som möter ökade behov.

Utvecklingsmålet fokuserar på lokala och resurseffektiva kretslopp för bland annat vattenflöden och ökad produktion av förnybar el för att åstadkomma en omställning till ett fossilfritt samhälle. Åtagandet fokuserar på behovet av samverkan för att hantera eleffektfrågan, vilken är en stor utmaning för länet.

Övergripande om översiktsplanen

Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun antogs av kommunfullmäktige i december 2016 och ersatt tidigare översiktsplan från år 2010. Översiktsplanen omfattar perioden fram till år 2050. Översiktsplanen är kommunens samlade strategi för markanvändning och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras i stad, tätorterna och på landsbygden. I översiktsplanen ska kommunen även tillgodose allmänna intressen och samordna sin planering med nationella och regionala mål, planer och program (3 kapitlet plan och bygglagen (PBL), 4 och 5 §§).

I översiktsplanens avsnitt avseende Mark- och vattenanvändning anges vidare två principer och generella riktlinjer vilka är vägledande för kommunens översiktsplanering. Principerna benämns Uppsalapriinciperna och är: Skapa närhet och Skapa mervärden. Principen Skapa närhet avser fysisk struktur och utgår från ledorden koncentrera, koppla samman och blanda. Principen Skapa mervärden avser förhållningssätt och utgår från ledorden tänk långsiktigt, utgå från platsen och samordna investeringar.

I Översiktsplan 2016 betonas vidare kommunens inriktning mot mer cirkulärt system och tydligt fokus mot att uppfylla miljö- och klimatmål. I sammanfattningsavsnittet till översiktsplanen anges följande som exempel på hur Uppsala ser ut år 2050:

“År 2050 hänger våra system för avfall, el, vatten, avlopp och värme ihop. De storskaliga tekniska försörjningssystemet samspelar med lokala system. Nät och anläggningar är mer integrerade än idag.”

Genomgående betonas resurseffektivitet, samordning och vikten av att minska miljö- och klimatpåverkan.

Aktualitetsprövning av översiktsplan

Översiktsplanen ska aktualitetsprövas en gång per mandatperiod, vilket skedde genom beslut i kommunfullmäktige i november 2020. Översiktsplanen bedömdes fortsatt aktuell och fungerande som vägledning. Översiktsplanens prioriteringar och riktlinjer bedömdes vara förenliga med hållbarhetsambitionerna som tillkommit på övernationell, nationell, regional och kommunal nivå.

I samband med aktualitetsprövningen bedömdes dock vissa detaljer i planen inaktuella. Bland annat avser detta utbyggnadsinriktningen vilken angavs behöva anpassas så att en högre utbyggnadstakt möjliggörs. Översiktsplanens högsta scenario var 340 000 invånare. Vid aktualitetsprövning fastställs att beredskap behöver finnas för en folkmängd om 380 000 invånare år 2050.

En viktig anledning till det är det avtal som tecknades år 2018 mellan Uppsala kommun, staten och Uppsala region, det så kallade Uppsalapaketet. Uppsalapaketet innebär bland annat att Uppsala kommun ska planera för 33 000 bostäder och många arbetsplatser till och med år 2050 i södra delen av Uppsala stad. Avseende VA-försörjning betonas i Uppsalapaketet att innovativa tekniska lösningar som är kretsloppsriktade ska användas. I intervju beskrivs att Uppsala Vatten och Avfall AB inte involveras i tillräcklig omfattning i diskussioner om vad dessa mer kretsloppsriktade tekniska lösningar innebär. Kretsloppsriktade tekniska lösningar beskrivs i intervju medföra risk för högre kostnader än mer traditionella lösningar skulle innebära. Frågan om finansiering av dessa mer kretsloppsriktade tekniska lösningar beskrivs ej vara löst för närvarande.

Bedömning

Revisionsfråga: *Utgår kommunens översiktsplanering från nationella och regionala mål och vägledningar när det gäller el- och VA-försörjning?*

Bedömning: *Ja*

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Planeringsprinciper och ansats i Uppsala kommunens översiktsplan korresponderar i stor utsträckning med Region Uppsalas Regionala utvecklingsstrategi och Agenda 2030.
- I samband med att kommunen aktualitetsprövat översiktsplanen under 2020 bedömdes översiktsplanens prioriteringar och riktlinjer åter vara förenliga med hållbarhetsambitionerna som tillkommit på övernationell, nationell, regional och kommunal nivå.
- Inom ramen för Uppsalapaketet anges att tillkommande VA-försörjning ska använda tekniska lösningar som är kretsloppsriktade.

2. Elförsörjning

Revisionsfråga 2.1

Beskrivs och synliggörs i översiktsplanen stam- respektive regionnätets roll för att trygga elförsörjningen i kommunen samt särskiljs dessa tydligt från varandra?

lakttagelser

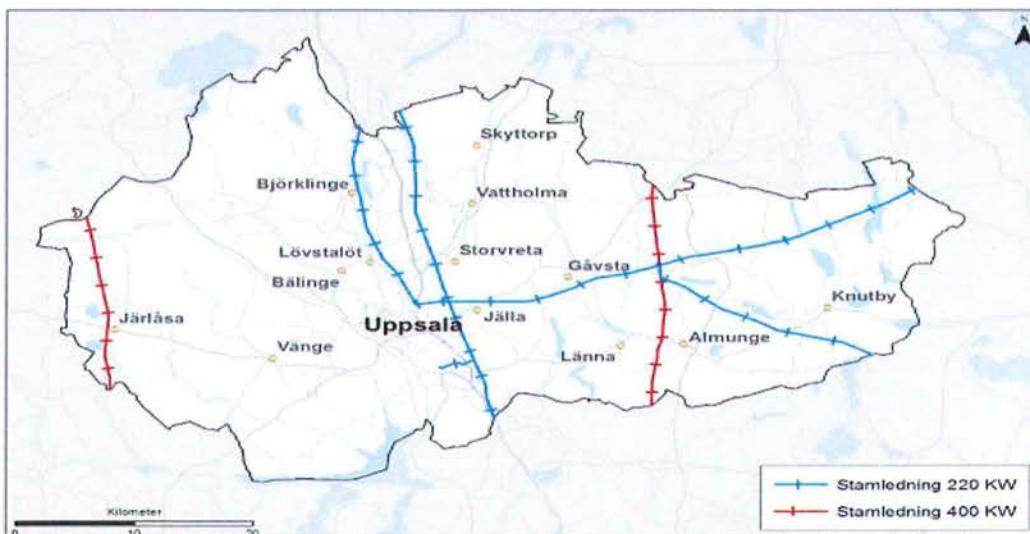
Övergripande om översiktsplanen

Stam- respektive regionnätets roll behandlas inte specifikt i översiktsplanen. I översiktsplanen beskrivs tekniska anläggningar som

- Plats och utrymme för viktiga anläggningar för långsiktig teknisk försörjning
- Samordning, samlokalisering och synergi mellan systemen och med bebyggelseutvecklingen

Tekniska anläggningar kan vara flera olika typer av anläggningar, inklusive kraftledningar, transformatorstationer, vatten- och energiledningsnät, reningsanläggningar och pumpstationer, värmeanläggningar, anläggningar för lokal förnyelsebar energiomvandling med mera. Kommunen rustar med både fler tekniska anläggningar och ombyggnad av de befintliga, för att möta behoven hos en växande befolkning. De tekniska anläggningar som redovisas i översiktsplanen avgränsas till anläggningar för dricksvattenförsörjning, avfalls- och spillvattenhantering, där det kan behövas ny etablering eller viss expansion.

I översiktsplan del B, Riksintressen, berörs kraftledningar i stamnätet. Kraftledningsnätet för elöverföring delas in i tre nivåer: stamnätet, de regionala näten samt de lokala näten. Hänvisning finns till Miljöbalken (3 kap 8§), att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för energidistribution ska skyddas så långt möjligt mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Riktlinjer vid nybyggnation av bostäder och lokaler/anläggningar där människor vistas stadigvarande hänvisar till Svenska kraftnäts elnätspolicy för avstånd till stamnätets ledningar, samt att samråd med Svenska kraftnät ska ske vid planering av nybyggnation i närheten av stamnätet.



Figur. Stamnätet för kraftledningar. 400-kV-stråken innehåller parallella ledningar. 220 kV-ledningarna genom Uppsala stad är markförlagda.

Figur källa: Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun, del B Riksintressen

I intervjuer beskrivs det pågående arbetet inför ny översiktsplan som skall beslutas senast september 2024. Samma tidshorisont som använts i översiktsplan 2016 (år 2050) kommer gälla fortsättningsvis. Det konstateras att nuvarande översiktsplan enbart omfattar stamnätet, och det planeras för en heltäckande omfattning i den nya översiktsplanen inklusive regionnätet och stationsförstärkningar. Kommunen uppger att både Svenska Kraftnät (stamnätet) och Vattenfall Energi (regionnätet) är inbjudna till arbetet med kommande översiktsplan. Den nya sträckningen av det utökade stamnätet ska inkluderas i översiktsplanen, men osäkerhet när beslut om sträckning kommer att fattas innebär att det kan komma att föras in i ett senare skede genom att revidera översiktsplanen.

Bedömning

Revisionsfråga: Beskrivs och synliggörs i översiktsplanen stam- respektive regionnätets roll för att trygga elförsörjningen i kommunen samt särskiljs dessa tydligt från varandra?

Bedömning: Delvis

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun behandlar kraftledningar i stamnätet, men inte regionnätets utveckling, stationsförstärkningar eller anslutningar till stamnätet.
- Stamnätets dragning, regionnätets utbyggnad och kommunens beslut om att reservera mark uppges komma att ingå i kommande översiktsplan.

Revisionsfråga 2.2

Finns en tillräcklig kapacitet i elnätet för att tillgodose behovet av eltillgång till kommande bostadsområden, industrier eller infrastrukturprojekt? Vilka planer finns för att minska eventuella gap?

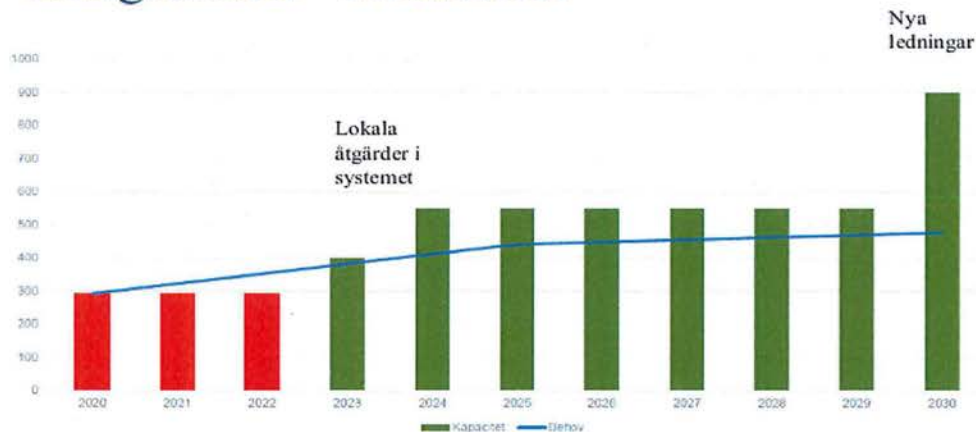
lakttagelser

I avrapportering för regeringsuppdrag "Trygg elförsörjning - Uppsala Län" från 2019 har länsstyrelsen Uppsala Län kartlagt och analyserat effektsituationen på regional och lokal nivå i Uppsala län på kort och lång sikt. Det konstateras att elnätets kapacitetstak överskrids i länet under delar av året, främst under kalla vinterdagar och särskilt i de södra delarna av länet. Svenska Kraftnät har nu upprättat det omfattande investeringsprogrammet NordSyd som kommer att öka stamnätets kapacitet för Uppsala län i två steg, år 2023 och år 2030. Länet står dock inför en utmanande situation med kapacitetsbrist fram tills dess att dessa stamnätsförstärkningar har skett i sin helhet.

Vattenfall Energi har delat nedanstående prognos av den kapacitet och det behov som finns i kommunen fram till genomförandet av NordSyd paketet:



Bakgrunden - effektbrist



Källa: Vattenfall Energi

Svenska kraftnäts systemutvecklingsplan 2020-2029 (publicerad dec 2019) behandlar utmaningar att på kort sikt möta behovet av kapacitet, speciellt i region Stockholm, Uppsala, Malmö och Mälardalen. Svenska kraftnät genomför nu en serie åtgärder för att hantera den uppkomna kapacitetsbristen på lång sikt men också för att med mer kortsiktiga lösningar kunna tillåta vissa ökningarna innan nya ledningar är på plats.

För området runt Uppsala och Västerås kommer kapaciteten att ökas i samband med de åtgärder som genomförs inom NordSyd-paketet. De första åtgärderna är redan beslutade där man genom att byta till högtemperaturlinor kommer att öka kapaciteten på enskilda ledningar fram till dess att dessa ersätts helt av den nya nätstrukturen.

Sammantaget beräknas åtgärderna leda till en ökning med ca 200 MW. Detta beräknas vara klart 2021 och täcker behovet i området runt Västerås, men endast en del av Uppsala läns behov. De mer långsiktiga åtgärderna beräknas vara klara runt 2030.

I intervjuer beskriver kommunen sitt arbete både med utbyggnaden av kapaciteten, men även det arbete som görs för att minska effektbehovet. T ex erbjuds ekonomiska incitament för att minska elanvändning under högintensiva timmar av dygnet, samt öka den lokala elproduktionen. Kommunen är inte alltid projektledare i de olika utvecklingsprojekten, men ofta delvis initiativtagare. Nya lösningar söks, och tester genomförs för att testa smarta ellösningar.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns en tillräcklig kapacitet i elnätet för att tillgodose behovet av eltillgång till kommande bostadsområden, industrier eller infrastrukturprojekt? Vilka planer finns för att minska eventuella gap?

Bedömning: Delvis

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Elnätet har nuvarande och prognostiserade effektbrister.
- Bristerna och prognoserna är väl kända, och lokala lösningar planeras för snabb ökning av kapaciteten.
- Långsiktig utbyggnad av elnätet planeras för kapacitetsökning från och med 2030.

Revisionsfråga 2.3

Beaktas behovet av samverkan mellan relevanta externa aktörer i samhällsplaneringen för att möjliggöra långsiktiga investeringar i elförsörjningen, som har långa ledtider för att få till stånd nya kraftledningar?

Iakttagelser

Nuvarande översiktsplan behandlar inte den långsiktiga elförsörjningen i kommunen. I intervjuer beskriver kommunens representanter arbetet med att möjliggöra långsiktiga investeringar i såväl det nationella som det regionala elnätet genom att hålla gemensamma möten med både Svenska kraftnät (för det nationella nätet) och Vattenfall Energi (för det regionala nätet). Dessa möten har under pandemin inte kunnat genomföras, men nya möten uppges vara inbokade och intentionen finns att fortsättningsvis regelbundet träffa nätägarna för att gemensamt arbeta med den framtida elförsörjningen i kommunen. Till exempel diskuteras nya korridorer för utökning via stamnätet med Svenska Kraftnät, vilken dragning som är att föredra med hänsyn till befolkning, miljö samt försvarsområdet. Möten med Vattenfall Energi behandlar till exempel stadsdelsutbyggnaden, inklusive val av energilösning till kommande spårvagnsutbyggnad.

Vattenfall Energi bekräftar de gemensamma mötena i intervjuer, och anser att lokalnätplaneringen i Uppsala kommun är väl fungerande där de har möjligheter att träffa kommunen och ge synpunkter innan detaljplaneringen är färdigställd. Dock anses samarbetet komplicerat, mycket på grund av kommunens storlek, där olika funktioner inte samordnar sitt arbete. Energibolaget uttrycker även en avsaknad av en kommunal samordningsfunktion, då det i dagsläget finns ett flertal kontaktvägar. Planering och samordning inför detaljplaner uppges fungera bra, men svårigheter att prognostisera effektbehovet finns för tillfället då kommunen diskuterar olika elförsörjningsmetoder som ska användas vid tex utbyggnad av spårväg. Vattenfall uttrycker en risk att de inte kan leverera om inte beslut tas och kommuniceras tillräckligt tidigt.

Även Svenska Kraftnät bekräftar de gemensamma mötena, och anser sig vara drivande och sammankallande till möten med kommunen. Området beskrivs som svårframkomligt, med utbredd bebyggelse och stora försvarsområden. Utredningen för sträckningsförslag av nya nätkorridorer är klara, och diskussioner förs nu med kommunen, Region Uppsala, Länsstyrelsen och Försvarsmakten om vilket förslag som skall användas. Svenska Kraftnät uppger att samtliga är lyhörda för deras önskemål, och att det är en positiv inställning bland aktörerna. De anser att kommunen är aktiva och lösningsorienterade, och att det finns en gemensam syn för utveckling. De har en kontakt på kommunen som sprider information vidare internt.

I intervjuer med Vattenfall Energi uppges att lokala åtgärder i systemet kommer kunna ta hand om den nuvarande effektbristen samt möta behovet fram till att nya stamnätsledningar ökar kapaciteten år 2030. Kommunen uppger i intervjuer att det är komplicerat att ta fram säkra prognoser av behovet, vilket innebär en osäkerhet i de framtida prognoserna. För nybyggnationer, bostäder och ordinarie verksamhet anses bedömningen relativt enkel, men svårigheter finns för stora nyetableringar och utvecklingen inom transportsektorn. Med osäkerheten i elförsörjningen har kommunen tvingats neka stora företagsetableringar med stora energibehov.

Svenska Kraftnät står för utökning av kapaciteten med nya ledningar i stamnätet. Kommunen uppger i intervjuer att det finns ett nära samarbete och en långsiktig planering av de nya ledningarna. Förslag för placering av nya ledningar har kommit till kommunen, vilka påverkar kommunens framtida utbyggnader i de aktuella områdena. Inhämtad statistik visar att kommunens arbete med energieffektivisering inom den egna verksamheten har haft effekt under perioden 2009-2019, även i jämförelse med andra kommuner. .



Slutanvändning av energi mätt i megawattimmar (MWh) dividerat med antalet invånare i kommunen. Avser slutanvändning som sker inom offentlig verksamhet, oavsett bränsletyp, inom det geografiska områdets gränser. Källa: Energimyndigheten och SCB.

Elavbrott, både i inträffat antal och andel kunder som drabbas av långa avbrott har varit relativt få och korta, med undantag för 2019 då bland annat ett omfattande strömvabrott inträffade i centrala Uppsala.

Elavbrott	2016	2017	2018	2019
Elavbrott, genomsnittlig avbrottstid per kund, minuter/kund	45	29	45	148
Elavbrott, andel kunder som drabbats av 4 eller fler oaviserade långa (+3 min) avbrott under året, andel (%)	6.7	4	4.1	6.7

Källa: Energimarknadsinspektionen

Bedömning

Revisionsfråga: Beaktas behovet av samverkan mellan relevanta externa aktörer i samhällsplaneringen för att möjliggöra långsiktiga investeringar i elförsörjningen, som har långa ledtider för att få till stånd nya kraftledning?

Bedömning: Delvis

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Kapacitets och behovsprognos samordnas med relevanta externa aktörer.
- Svårigheter att prognostisera effektbehovet finns för tillfället då kommunen diskuterar olika elförsörjningsmetoder som ska användas vid t ex utbyggnad av spårväg. Extern aktör uttrycker en risk att de inte kan leverera om inte beslut tas och kommuniceras tillräckligt tidigt.
- Externa aktörer förmedlar en positiv bild av samarbetet med kommunen. Regelbundna planeringsmöten med externa aktörer har funnits, och planeras återupptas. Dock anses samarbetet komplicerat mycket på grund av kommunens storlek, där olika funktioner inte samordnar sitt arbete.

3. VA-försörjning

Revisionsfråga 3.1

Harmoniserar befintlig VA-planering med kommunens översiktsplan samt finns mål, riktlinjer och rutiner framtagna för utbyggnad av VA-nät?

lakttagelser

Översiktsplan

Översiktsplan 2016 omfattar ett avsnitt avseende tekniska anläggningar. I det behandlas plats och utrymme för viktiga anläggningar för långsiktig teknisk försörjning samt tydliggörs inriktningen mot samordning, samlokalisering och synergier mellan system och med bebyggelseutvecklingen. Beskrivningen i avsnittet omfattar anläggningar för dricksvattenförsörjning och avfalls- och spillvattenhantering. Avloppsreningsverket i Kungsängen bedöms ha kapacitet att klara kommunens expansion till 2050. Två vattenverk finns idag, Bäcklösa och Gränby. Gränby vattenverk ska expanderas under planperioden och ett nytt vattenverk ska planeras och lokaliseras på lämplig plats mellan Uppsala stad och vattentäkterna i Uppsala- och vattholmaåsen.

Grundvatten behandlas i eget avsnitt i Översiktsplan 2016. Av avsnittet framgår att vattenområden som är särskilt lämpliga för vattenförsörjning ska skyddas så långt möjligt, samt att grundvattenuttag i norra delen av Uppsala- och vattholmaåsen är nödvändigt för kommunens tillväxt och måste värnas i ett långsiktigt perspektiv. Dagvatten ska tas om hand genom lokal fördröjning och rening, klimatanpassning samt riskklassning av känsliga infiltrationområden.

I Översiktsplan 2016 anges att kapaciteten i Uppsalas VA-system fullt ut är utnyttjad inom Uppsala stad och att tröskelinvesteringar därmed kommer att krävas under planperioden. Tröskelinvesteringar anges vara nya huvudledningar och nytt vattenverk samt åtgärder i Kungsängsverket. I Översiktsplan 2016 anges dock att fastigheter byggs i de prioriterade områdena i den utsträckning som det existerande VA-systemet kapacitetsmässigt klarar av det.

I Översiktsplanen anges vidare att kommunen till år 2050 behöver ha beredskap för mellan 75 000 och 135 000 fler invånare (70 000 bostäder) och uppemot 70 000 fler arbetstillfällen. Dessa ska framförallt lokaliseras inom Uppsala stad och därutöver fokuseras till stadsstråk och noder. Uppsala kommuns befolkning var år 2011 ca. 200 000 invånare och anges i beskriven strukturbild 2050 komma att uppgå till ca. 340 000 invånare per 2050.

I Översiktsplanen 2016 anges vidare mål/ambition för Uppsala kommun under planperioden, två av dessa är:

- *Fler bostäder* - 3000 nya bostäder per år med mångfald i utbudet, i täta blandade miljöer med närhet till hållbara transporter.

- *Mer plats för att breddat näringsliv* - 2000 fler jobb per år, minst hälften inom kunskapsintensiva näringar.

För att åstadkomma detta behövs som beskrivits ovan utbyggnad av kommunens VA-kapacitet. Av Uppsala Vatten och Avfall ABs årsredovisning 2020 framgår inte att bolaget följer något långsiktigt mål med bäring på utbyggnadstakt av VA-nätet. Däremot framgår av årsredovisningen att bolaget löpande följer nyckeltal för bland annat producerad- och försäld vattenmängd. I årsredovisning 2020 redovisas utfall per år för nyckeltalen över perioden 2017-2020. Av redovisningen framgår att utfall för båda nyckeltalen har ökat år för år över 4-årsperioden.

I Översiktsplan 2016 anges ett antal insatser som bedöms vara viktiga att arbeta med åren närmast efter översiktsplanens antagande. Ett av dessa är utvecklade tekniska system som effektivt utnyttjar synergier mellan energi, VA och avfall. Vidare behöver ledningsstråk för kapacitetshöjning i VA-systemet lokaliseras, liksom plats för framtida avloppsrening. Som beskrivits under fråga 1.1. ovan har en lokaliseringsutredning avseende avloppsrening genomförts.

VA-plan - Riktlinjer för VA-utbyggnad

Uppsala Vatten och Avfall AB svarar för att såväl bygga som förvalta kommunens VA-nät och VA-anläggningar. Bolaget stödjer även kommunen i planering och behovsbedömning avseende kommunens VA-försörjning. Uppsala kommun har tillsammans med Uppsala Vatten och Avfall AB tagit fram och beslutat om en VA-plan. Beslut om VA-planens ingående delar har skett successivt under åren 2019-2020. VA-planen omfattar en VA-översikt, Riktlinjer för VA-planering samt tre delplaner.

De tre delplanerna är:

- Plan för den allmänna VA-anläggningen
- Plan för enskild VA-försörjning
- Handlingsplan för VA-utbyggnad, inkl. bilaga: VA-utbyggnadsplan - Bilaga till Handlingsplan för VA-utbyggnad

*Riktlinjer för VA-planering*⁷ tillämpas i stor utsträckning av kommunstyrelsen och nämnder⁸ samt Uppsala Vatten och Avfall AB. Uppsala Vatten och Avfall AB svarar för att leda arbetet med att implementera riktlinjerna i kommunens berörda verksamheter. Syftet med riktlinjerna är att ge styrning i den tidiga planeringsprocessen och skapa tydlighet mellan berörda styrelser och nämnder i Uppsala kommun. Detta ska i sin tur bidra till långsiktigt hållbar VA-försörjning samt att uppnå de övergripande målen i kommunens Vattenprogram. I *Riktlinjer för VA-planering* anges vidare ett antal övergripande riktlinjer för en långsiktig och välfungerande samhällsbyggnad med god

⁷ Det avsnitt av riktlinjerna som berör hur anslutning till allmän VA-anläggning ska hanteras skall kompletteras med rutindokument. Då riktlinjerna samt övrig VA-plan beslutades år 2020 har detta dock ännu ej gjorts vid tid för granskning.

⁸ Nämnder som anges omfattas av riktlinjerna är: Kommunstyrelsen, Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Plan- och byggnämnden. Även gatu- och samhällsbyggnadsnämnden och räddningsnämnden berörs av riktlinjerna.

VA-planering. För varje riktlinje anges vilken/vilka styrelser och nämnder riktlinjer gäller. Samtliga riktlinjer framgår av bilaga 3.

En av riktlinjerna är att Uppsala kommun ska ha en välfungerande VA-planering som harmoniserar med kommunens översiktsplan. I riktlinjerna anges vidare att VA-anläggningarnas kapacitet och placering ska beaktas tidigt i planprocessen, att forum för dialog ska finnas samt betonas att kommunikering om planerad tillväxt i kommunen som medför behov av ökad kapacitet ska ske mellan kommunen, framförallt genom kommunstyrelsen, och Uppsala Vatten och Avfall AB. I intervju beskrivs att Uppsala Vatten och Avfall AB vid bedömning av kapacitetsbehov utgår från fastställda mål för Uppsala kommuns utbyggnadstakt i översiktsplan.

I intervju beskrivs vidare att Uppsala Vatten och Avfall AB vid planering av vilka områden som ska prioriteras för utbyggnad av VA-anläggningar utgår från intentionerna i Uppsala kommuns översiktsplan samt kommunens projektportfölj för samhällsbyggnadsprojekt. Kommunen använder projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt för att samla och prioritera mellan investeringsprojekt utifrån intentionerna i översiktsplanen, tillgängliga resurser och uppställda mål. Ett av målen kopplade till projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt är att hänsyn tas till kapacitetsfrågor och behovet av tröskelinvesteringar i den ordinarie portföljshanteringen. I detta beskrivs att strategisk planerare och under år 2021 börjat ha löpande avstämningar med representanter för Uppsala Vatten och Avfall ABs planavdelning.

VA-plan - Handlingsplan för VA-utbyggnadsplan

I *Handlingsplan för VA-utbyggnad* och *VA-utbyggnadsplan - Bilaga till Handlingsplan för VA-utbyggnad* beskrivs hur utredning genomförts för att avgöra vilka områden inom kommunen som är mest lämpade för VA-utbyggnad under den närmaste 5-10 årsperioden utifrån Lagen om allmänna vattentjänster § 6. I intervju beskrivs att VA-utbyggnadsplanen framförallt fokuserar på anslutning av befintliga bebyggda områden till VA-nätet och inte i första hand på ny bebyggelse. VA-utbyggnadsplanen omfattar alltså inte samtliga områden som planeras för utbyggnad under den planperiod som översiktsplanen omfattar.

Utgångspunkt för bedömning av utbyggnadsbehov anges bland annat vara hälsoskydd, miljöskydd och om befintlig bebyggelse ingår i ett större sammanhang. För bedömning av ekonomiska konsekvenser av anslutning av ett område har faktorer som närhet till överföringsledning samt det lokala nätets storlek i förhållande till området storlek och antalet befintliga och planerade bostadshus vägts in. Dessa utgångspunkter är förenliga med prioriteringar och mål i övriga delar av VA-planen.

Utifrån genomförd analys/utredning fastställs i VA-utbyggnadsplanen fyra olika områdeskategorier⁹ där förutsättningar för VA-försörjning skiljer sig åt. VA-utbyggnadsområden är de områden som idag har enskild vattenförsörjning och

⁹ VA-utbyggnadsområden, VA-utredningsområden, VA-bevakningsområden samt Områden med enskild VA-försörjning.

avloppshantering men planeras att tas in i verksamhetsområdet för allmänna vattentjänster. VA-utbyggnadsplanen fokuserar i huvudsak på dessa områden.

Identifierade VA-utbyggnadsområden i VA-utbyggnadsplanen är Funbo, Fjällbo, Hallkved, Källtorp, Labruden, Marielund och Rådjursstigen/Sandvägen. Av dessa berörs endast Funbo och Marielund i kommunens översiktsplan 2016. Identifierade VA-utredningsområden i VA-utbyggnadsplanen är: Björklinge-Salsta, Ensta, Fullerö-Duvboda, Häggeby, Hässelby, Lill-Moga, Läby-Vadbacka, Näs-Bodarna, Pustnäs, Sandbro, Skyttestennäs och Vreta. Av dessa behandlas cirka hälften av områdena direkt i översiktsplanen. Detta då i relation till kända vatten- och VA-förhållanden och hur dessa påverkar möjlighet att använda området och eller bygga bostäder i området. Exempel på områden som behandlas ur detta perspektiv är Björklinge, Vreta, Läby och Näs-Bodarna.

Ett område som behandlas särskilt i VA-utbyggnadsplanen är Marielund. Området behandlas även i översiktsplanen och planeras då för exploatering. Marielund ingår i ett större område längs väg 282 där utbyggnad av vatten och avloppsnät ska möjliggöra utbyggnad med cirka 2 500 nya bostäder.

Uppsalapaketet

VA-planen behandlar ej det avtal, Uppsalapaketet, som slöts mellan staten, Region Uppsala och Uppsala kommun år 2018. Uppsalapaketet innebär bland annat två nya spår på ostkustbanan inklusive kapacitetsförstärkningar vid Uppsala centralstation, en ny station i Begsbrunna samt kapacitetsstark kollektivtrafik på Kunskapsspåret-Ultunalänken. För Uppsala kommuns del ingår att planera för 33 000 bostäder och många arbetsplatser fram till år 2050. Dessa ska fokuseras till den södra delen av Uppsala stad. Effekter av Uppsalapaketet beskrivs i samband med aktualitetsprövning av översiktsplanen beslutad november 2020. I samband med detta fastställde kommunen att takten i befolkningsutvecklingen har höjts sedan översiktsplanen 2016 och utifrån det bedömer man att kommunen behöver ha beredskap för en folkmängd om 380 000 invånare år 2050 snarare än översiktsplanens högsta scenario om 340 000 invånare.

Uppsala Vatten och Avfall AB sammanställde år 2020 ett framtidsanalys över bolagets investeringsbehov per år perioden 2021-2050. Av kommentarer till analysen framgår att bolaget i analysen tagit hänsyn till översiktsplan, aktualitetsprövningen av översiktsplanen samt effekter av såväl covid-19 pandemin som Uppsalapaketet. Vidare har bolaget även tagit fram en scenarioanalys för perioden 2020-2050 baserat på scenarierna i översiktsplan 2016 samt ett scenario som betecknas extra högscenario.

För respektive av dessa scenarion anges ackumulerade totala investeringar över perioden, hur de fördelar sig per år samt effekt på brukartaxa i form av taxehöjning per år och över hela perioden. I kompletterande kommentarer presenteras vilka antaganden som gjorts avseende utbyggnad av VA-nät och VA-anläggningar, överföringsledningar samt Uppsalapaketet per scenario samt bedömningar av taxeförändringar och

självfinansieringsgrad. Dessa analyser tillsammans med Uppsala kommuns investeringsplanering utgör underlag till bolagets 10-åriga investeringsplan.

Bedömning

Revisionsfråga: *Harmoniserar befintlig VA-planering med kommunens översiktsplan samt finns mål, riktlinjer och rutiner framtagna för utbyggnad av VA-nät?*

Bedömning: *Ja*

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Inriktning för kommunens VA-anläggningar och VA-utbyggnad anges i översiktsplan. Planering och prioritering av vilka befintliga bebyggda områden som ska eller kan anslutas till kommunens VA-nät görs utifrån intentioner i översiktsplan.
- I översiktsplan och VA-plan anges att kommunens planarbete ska ta hänsyn till befintlig VA-kapacitet. Riktlinjer för VA-planering anger som en övergripande riktlinje för Uppsala Vatten och Avfall ABs VA-planering att denna ska vara i linje med Uppsala kommuns översiktsplan.
- VA-planens avsnitt om VA-utbyggnad fokuserar på anslutning av befintliga bebyggda områden till VA-nätet och inte i första hand på ny bebyggelse. VA-utbyggnadsplanen omfattar alltså inte samtliga områden som planeras för utbyggnad under den planperiod som översiktsplanen omfattar. Vi noterar att två av sju av de särskilt angivna VA-utbyggnadsområden och cirka hälften av de särskilt angivna VA-utredningsområdena i VA-utbyggnadsplan omnämns i översiktsplan 2016.
- I översiktsplan anges att tröskelinvesteringar kommer att bli nödvändiga utifrån kommunens planerade tillväxt i översiktsplan. Dessa behandlas ej i VA-plan. Uppsala Vatten och Avfall AB har däremot genomfört ett framtidsanalys över bolagets investeringsbehov per år perioden 2021-2050 vilken utgår från översiktsplan, aktualitetsprövning av översiktsplan samt Uppsalapaketet.

Revisionsfråga 3.2

Finns en antagen investeringsplan för utbyggnaden av VA-nätet i enlighet med översiktsplaneringen?

Iakttagelser

Uppsala kommun har en långsiktig investeringsplanering för kommunen som helhet. Om denna påverkas av revideringar av antagen VA-utbyggnadsplan ansvarar dokumentägare Uppsala Vatten och Avfall AB för att kommunicera detta till kommunen. Likaledes svarar kommunstyrelsen för att kommunicera hur förändringar i kommunens översiktsplanering påverkar behovet av VA-försörjning till Uppsala Vatten och Avfall AB.

En viktig del i Uppsala kommuns långsiktiga investeringsplanering är kommunens projektportfölj för samhällsbyggnadsprojekt. Projektportföljen omfattar en 15-årsperiod och ska vara en brygga mellan kommunens översiktsplaneprocess och

detaljplaneprocesser. Detta innebär att planering och genomförande av projekt utifrån projektportföljen skall följa intentionerna i rådande översiktsplan. Projektportföljen uppskattas i intervju per juni 2021 bestå av cirka 90-95 projekt och sträcker sig över perioden 2021-2035. Totalt omfattar projekt i projektportföljen flera tusen bostäder. Aktiv portföljhantering tillämpas och syftar bland annat till att prioritera mellan olika projekt och säkerställa att projekt genomförs i rätt tid och rätt ordning.

Kommunen beskrivs i intervju tillämpa aktiv portföljhantering avseende projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. I det ingår att löpande ta hänsyn till förutsättningar för och konsekvenser av föreslagen exploatering på VA-nätet och VA-anläggningar. Särskilt betonas att hänsyn ska tas till kända kapacitetsförhållanden avseende VA-nätet med målet att inte generera för höga tröskelinvesteringar där sådana inte redan är kända. Detta då ett övergripande mål för Uppsala kommun är att möjliggöra planerad tillväxt i kommunens befolkning och antalet arbetstillfällen utan att äventyra kommunens ekonomiska ställning.

Projektportföljen beskrivs i intervju även utgöra ett viktigt underlag för Uppsala Vatten och Avfall ABs planering av VA-försörjning. Genom dialog kring projektportföljen delas information till Uppsala Vatten och Avfall AB om planerade byggnadsprojekt inom kommun; samt ges planeringsansvariga vid Uppsala kommun underlag och synpunkter från Uppsala Vatten och Avfall AB avseende potentiella kapacitetsutmaningar och behov av tröskelinvesteringar kopplade till olika projekt.

Under revisionsfrågor 1.1 och 1.2 samt 3.1 ovan har ett antal centrala analyser med utgångspunkt i kommunens översiktsplanering respektive projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt beskrivits. Dessa utgör underlag till Uppsala Vatten och Avfall ABs investeringsplan. Uppsala Vatten och Avfall ABs investeringsplan uppdateras årligen och omfattar de kommande tio åren. Erhållen plan omfattar åren 2021-2030. I analyser av investeringsbehov till och med 2050 anges uppskattningar för när ett par stora tröskelinvesteringar beräknas behöva genomföras men en konkret investeringsplan som omfattar perioden till och med 2050 är inte framtagen.

Investeringsplanen är detaljerad och omfattar bland annat uppgifter om projektnummer, projektnamn, upparbetat utfall samt planerad investeringsutgift per projekt och år. Dessa uppgifter kompletteras av en bedömning av samlat utfall, budget och utfall jämfört budget för respektive projekt över hela planperioden (10 år).

Av investeringsplanen framgår att bolaget planerar att göra betydande investeringar under den kommande 10-årsperiod. Planerade investeringar uppgår till cirka 500-550 mkr per år över perioden med ett sammanställt behov över perioden om 5 480 mkr. Störst investeringar bedöms behöva göras avseende ledningsnätet, totalt 2 849 mkr, relativt jämnt fördelat per år över perioden 2021-2030. Stora investeringar planeras även avseende dricksvatten (779 mkr över perioden 2021-2030) och spillvatten (1 235 mkr över perioden 2021-2030). I intervju beskrivs att denna investeringstakt utgår från den

tillväxttakt som kommunen fastställt såväl i översiktsplan 2016 som vid aktualitetsprövningen av översiktsplanen 2020.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns en antagen investeringsplan för utbyggnaden av VA-nätet i enlighet med översiktsplaneringen?

Bedömning: Ja

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Såväl Uppsala Vatten som Uppsala kommun arbetar med 10-åriga investeringsplaner.
- Koordinering av kommunens och Uppsala Vattens investeringsplanering sker i huvudsak via projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. Projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt har även som syfte att tillse att en överensstämmelse finns mellan planerade detaljplaner och exploateringsprojekt och kommunens översiktsplan.
- Uppsala Vatten har en framtagen och detaljerad investeringsplan omfattande 10 år. Bolaget genomför löpande analyser och utredningar avseende framtida investeringsbehov. Underlag till dessa analyser och utredningar är kommunens översiktsplan, investeringsplan och projektportfölj för samhällsbyggnadsprojekt.

Revisionsfråga 3.3

Involveras det kommunala VA-bolaget (Uppsala vatten och Avfall AB) i tillräcklig utsträckning i diskussioner kring var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen?

Iakttagelser

Uppsala Vatten och Avfall AB medverkade vid framtagandet av kommunens översiktsplan 2016. Bland annat tog Uppsala Vatten och Avfall AB fram underlagsrapporten *VA 2050 i Uppsala kommun* som underlag till översiktsplan 2016. Uppsala Vatten och Avfall AB inkom även med synpunkter i samband med aktualitetsprövningen av översiktsplanen genom dokumentet *Inspel från Uppsala Vatten* (Uppsala Vatten och Avfall AB). I pågående arbete med att ta fram en ny översiktsplan för Uppsala kommun beskrivs i intervju att bolaget är involverat och har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter.

I *Riktlinjer för VA-planering* anges att kommunstyrelsen ansvarar för att tydligt kommunicera var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den kan påverka behovet av ökad kapacitet i den allmänna VA-anläggningen. I intervju beskrivs att denna information är viktig för Uppsala Vatten och Avfall AB i och med att det påverkar bolagets planarbete. Som beskrivits under revisionsfråga 1 ovan har

Uppsala Vatten och Avfall AB under den senaste 5-årsperioden byggt upp en planavdelning för att säkerställa att bolaget både uppfångar relevant information från kommunen och förmedlar relevant information till kommun.

Ett viktigt led i kommunens investeringsplanering är som beskrivits ovan projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. I intervju beskrivs att planeringschef vid Uppsala Vatten och Avfall AB och strategisk planerare vid samhällsbyggnadsförvaltningen under år 2021 börjat ha löpande avstämningar avseende hur samhällsbyggnadsförvaltningens och Uppsala kommuns planerade investeringsnivåer påverkar Uppsala Vatten och Avfall ABs investeringsnivå. Avstämningarna sker inte utifrån en fastställd rutin utan utifrån identifierade behov. I intervju beskrivs att planeringsansvarig vid Uppsala Vatten och Avfall AB och strategisk planerare vid samhällsbyggnadsförvaltningen dock för diskussioner om att tillskapa en styrd mötesprocess kopplat till mål- och budgetprocessen.

En så kallad beredningsgrupp har tillskapats med syfte att analysera och ge rekommendationer om enskilda projektidéer och prioriteringar inom projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. Gruppen består i sin grundform av representanter från varje avdelning inom samhällsbyggnadsförvaltningen, men representanter från Uppsala Vatten och Avfall AB adjungeras in utifrån behov och frågeställning. Detta då Uppsala Vatten och Avfall AB svarar för att säkra infrastrukturperspektiven på avfall, VA, dagvatten samt att inneha expertkompetens i andra vattenfrågor. Gruppen träffas cirka varannan vecka och leds av strategisk samhällsplanerare. Vid gruppens möten delas information om status för planerade och pågående projekt samt hur olika projekt ligger i linje med till exempel Uppsala Vatten och Avfall ABs investeringsplan och Uppsala kommuns investeringsplan.

Inom ramen för översiktsplaneringen beskrivs i intervju att en utvecklingsgrupp för samhällsbyggnad är tillskapad. Gruppen sammankallas av stadsdirektören och består av förvaltnings-, bolags- och vissa avdelningschefer. Gruppens syfte är att hantera strategiska frågor och tvistefrågor inom kommunkoncernens olika delar. Detta som ett sätt att säkra en kommungemensam beredning inför strategiska samhällsbyggnadsbeslut i kommunstyrelsen. Gruppen beskrivs i huvudsak vara av rådgivande karaktär och saknar formell uppdragsbeskrivning eller beslutsmandat. Det beskrivs att gruppen informellt anses kunna besluta enligt de mandat som dess deltagare har, om tillräcklig enighet kan uppnås. Om en fråga rör flera deltagare ska den lyftas vid ett koncernledningsmöte som hålls en gång i månaden. I intervju beskrivs att VD för Uppsala Vatten och Avfall AB ingår i gruppen och vid dess möten bland annat kunnat framföra att ytterligare fokus behövs på grundvatten i översiktsplanarbetet samt i löpande planarbete inom kommunen.

Utöver ovan beskrivna konstellationer anges det i intervju att det saknas dedikerade och formaliserade forum för avstämning mellan planeringsansvariga vid Uppsala kommun och Uppsala Vatten och Avfall AB. Till exempel uppges att även om vikten av att säkra grundvattenförsörjningen lyfts i översiktsplan upplever bolaget att kommunen i sitt löpande detaljplane- och bygglovsarbete låter grundvattenskyddet stå tillbaka för

exploateringsprojekt. Uppsala Vatten och Avfall AB beskrivs vidare inte uppleva sig få tillräckligt gehör för uttryckta utmaningar med kapacitetsbrist i VA-systemet kopplat till föreslagna exploateringsprojekt. Detta trots att kapacitetsutmaningar i VA-nätet, som beskrivits ovan, behandlas i översiktsplan. På dessa och liknande områden beskrivs att ytterligare kanaler och forum för samverkan mellan Uppsala Vatten och Avfall AB och Uppsala kommun behövs.

I intervju beskrivs vidare att VA-bolaget inte upplever att de konsulterades i tillräcklig omfattning i samband med att Uppsalapaketet förhandlades fram och beslutades. Paketet innebär behov av omfattande VA-investeringar. VA-utbyggnaden beskrivs vidare i intervju vara avtalad att ske genom ny grön kretsloppsriktad teknik som både beskrivs vara tekniskt komplicerad och medföra högre investeringskostnader. Ingen diskussion beskrivs ha förts avseende hur denna kostnad ska finansieras.

Bedömning

Revisionsfråga: *Involveras det kommunala VA-bolaget (Uppsala Vatten och Avfall AB) i tillräcklig utsträckning i diskussioner kring var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen?*

Bedömning: *Delvis.*

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Uppsala Vatten och Avfall AB har haft möjlighet och inkommit med underlag och inspel till översiktsplan, aktualitetsprövning av översiktsplan och i pågående arbete med att ta fram ny översiktsplan. Uppsala Vatten och Avfall AB beskrivs i intervju dock inte ha konsulterats i tillräcklig omfattning i samband med att Uppsalapaketet förhandlades fram och beslutades.
- VA-plan slår fast att kommunstyrelsen ansvarar för att kommunicera var planerad tillväxt inom kommunens tätorter ska ske.
- Avstämningar mellan tjänstepersoner vid kommun respektive bolag avseende den löpande VA-planeringen och projekthanteringen förekommer men är inte fullt ut formaliserade.
- Det beskrivs saknas ändamålsenliga forum för informationsdelning och dialog mellan tjänstepersoner vid VA-bolaget och kommunen, detta rör framförallt nivån under översiktsplan och andra styrande dokument för strategisk planering.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av strategisk planering av el- och VA-försörjning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.


Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **delvis** säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ändamålsenliga och tillräckliga forum finns för att diskutera och skapa samsyn avseende strategiska VA-försörjningsfrågor.
- Säkerställa att strategiska el- och VA-försörjningsfrågor beaktas i det fortsatta arbetet med ny översiktsplan och att berörda aktörer involveras i tillräcklig utsträckning.
- Dialog behöver föras om hur kommunens olika funktioner gemensamt ska samordna sig gentemot externa aktörer för att få till en effektivare beslutsprocess avseende val av elförsörjningsmetoder. För att den samordningen ska få tydlig effekt behöver detta diskuteras i dialog mellan externa parterna och leda till samhandling.
- För att arbeta fram en investeringsstrategi för VA-försörjningen som leder till största möjliga koncernnytta behöver samordning/avvägning mellan olika faktorer/krav uttryckta i olika upprättade styrdokument utvecklas. VA-försörjning har stor ekonomisk betydelse och beslut avseende investeringar inom detta område innebär normalt att kommunen binds vid kostnader långt in i framtiden.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har en risk- och sårbarhetsanalys/motsvarande underlag genomförts vad gäller påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätsstruktur och VA-nät?	Ja	
Har åtgärder som kan kopplas till brister i el -och VA-nätet planerats eller implementerats utifrån risk- och sårbarhetsanalyser/motsvarande underlag?	Ja.	
Utgår kommunens översiktsplanering från nationella och regionala mål och vägledningar när det gäller el- och VA-försörjning?	Ja	
Beskrivs och synliggörs i översiktsplanen stam- respektive regionnätens roll för att trygga elförsörjningen i kommunen samt särskiljs dessa tydligt från varandra?	Delvis	
Finns en tillräcklig kapacitet i elnätet för att tillgodose behovet av eltillgång till kommande bostadsområden, industrier eller infrastrukturprojekt? Vilka planer finns för att minska eventuella gap?	Delvis	
Beaktas behovet av samverkan mellan relevanta externa aktörer i samhällsplaneringen för att möjliggöra långsiktiga investeringar i elförsörjningen, som har långa ledtider för att få till stånd nya kraftledningar?	Delvis	
Harmoniserar befintlig VA-planering med kommunens översiktsplan samt finns mål, riktlinjer och rutiner framtagna för utbyggnad av VA-nät?	Ja	
Finns en antagen investeringsplan för utbyggnaden av VA-nätet i enlighet med översiktsplaneringen?	Ja	
Involveras det kommunala VA-bolaget (Uppsala vatten och avfall AB) i tillräcklig utsträckning i diskussioner kring var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur	Delvis	

den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna
VA-anläggningen?

Bilagor

Bilaga 1 - Erhållna utredningar och analyser avseende VA-försörjning - Uppsala Vatten

VA-plan

1. VA-översikt
2. Riktlinjer för VA-planering
3. Plan för den allmänna VA-anläggningen
4. Plan för enskild vatten – och avloppsförsörjning i Uppsala kommun
5. Handlingsplan för VA-utbyggnad och VA-planering (KF).

Dricksvattenförsörjning

1. Strategisk Vattenförsörjningsplan (slutrapport)
2. Vatten 2050 (pågående arbete med delprojekt)
3. Risk- och systemanalys för en tryggad framtida dricksvattenförsörjning. Projektet är avslutat och resulterade i en handledning och en slutrapport. Slutrapporten är belagd med sekretess och är därför inte skickats.
4. Strategi dricksvattenförsörjning norrorter (kallas också strategi Vattholma)

Grundvatten

1. Riktlinje för markanvändning inom Uppsala- och Vattholmaåsarnas tillrinningsområde ur grundvattensynpunkt. Beslutad i KF
2. Riskanalys Uppsala och vattholmaåsarnas tillrinningsområde

Spillvatten

1. Lokaliseringsutredning av Kungsängsverket (slutrapport)
2. Principförslag Kungsängsverket (pågående projekt)

Ledningsnät

- 1) Rapporter över hydraulisk modellering av kapacitet ledningsnät (slutrapporter)
 - a) ÖP dagvattenmodellering
 - b) ÖP spillvattenmodellering
 - c) ÖP vattenmodellering

Investeringar

- 1) 10-årsplan (Investeringsplan 2022-2031)
- 2) Analys investering till 2050 (framtidsscenario 2050)
- 3) ÖP-scenarier taxepåverkan 2050 (analys över hur scenarier i ÖP påverkar taxeutvecklingen)
- 4) Programplaner (beskriver aktiviteter som planeras respektive är pågående)
 - a) Dricksvatten
 - b) Spillvatten Kungsängsverket
 - c) Spillvatten Ytterverken

Utredningar inom ÖP 2016-arbetet

1. Kalkyl ÖP 2016 (investeringskostnader för de tre scenarier som tagits fram i arbetet med översiktsplan 2016.)
2. ÖP 2016 aktualisering (bolagets inspel till aktualiseringen av ÖP)
3. VA i kransorter

Bilaga 2 - Erhållna utredningar och analyser avseende EI-försörjning

Utredningar från intressenter

1. Länsstyrelsen Uppsala Län Dnr 8021-2019 "Regeringsuppdrag elförsörjning Uppsala Län"
2. Länsstyrelsen Uppsala Län #Uppsalaeffekten - Arbete med eleffekt i Uppsala Län
3. Svenska Kraftnäts Systemutvecklingsplan 2018-2027
4. Svenska Kraftnäts Systemutvecklingsplan 2020-2029
5. Region Uppsala Regional utvecklingsstrategi och Agenda 2030
6. Uppsala kommun Remiss från Svenska kraftnät om transmissionsledningar 20210515
7. Uppsala kommun Rutin för initieringsfasen i processen för samhällsbyggnadsprojekt rev 210219

Utredningar inom ÖP 2016-arbetet

1. Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun
2. ÖP 2016 aktualisering

Statistik inhämtad från

1. Vattenfall Energi
2. Energimyndigheten
3. Energimarknadsinspektionen
4. Kolada

Bilaga 3 - Riktlinjer övergripande VA-planering

- Uppsala kommun ska säkerställa att en långsiktigt hållbar vatten- och avloppsförsörjning kan ordnas vid planering av ny bebyggelse. (Samtliga)
- Uppsala kommun ska verka för att möjliggöra att innovativa, klimatsäkra och resurssnåla VA-lösningar kan inkluderas i planeringen. (Samtliga)
- VA-försörjningen i kommunen ska kunna fungera tillfredställande även vid klimatförändringar och ändrade väderförhållanden såsom torka, skyfall och översvämning. (Samtliga)
- Uppsala kommun ska ha en välfungerande VA-planering som harmoniserar med kommunens översiktsplan. (KS, PBN, MHN, GSN, UVAB)
- Vatten- och avloppsförsörjningen av ny bebyggelse ska beaktas i ett tidigt skede och där det finns svårigheter att ordna VA-försörjningen ska ny bebyggelse inte tillåtas. (PBN)
- Det ska vara klargjort så tidigt som möjligt i planeringsprocessen huruvida ett område ska förses med enskild eller allmän vatten- och avloppsförsörjning. (KS, PBN, MHN, UVAB)
- Det ska finnas forum för dialog i den tidiga samhällsplaneringen där bland annat kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen diskuteras som underlag till bedömningen om lämpligheten att ta fram nya planer. (KS, PBN, UVAB)
- Innan beslut om planbesked fattas ska VA-utbyggnadsområden och VA-utredningsområden beaktas vid bedömning av kvarvarande kapacitet i kommunens allmänna VA-anläggningar. (PBN)
- Utrymme för dagvattenanläggningar för rening och fördröjning samt avrinningsstråk för skyfall ska reserveras i tidigt skede i fysisk planering. (PBN, GSN)
- Det ska tydligt kommuniceras var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen. (KS)
- Tidigt i planeringen ska dialog ske mellan VA-huvudmannen och brandförsvaret gällande möjligheterna till brandvattenförsörjning via den allmänna VA-anläggningen. Räddningsnämndens behov ska enligt lag enbart tillgodoses när detta är förenligt med VA-anläggningens huvudsakliga ändamål. Detta ska bekostas av räddningsnämnden. (RÄN, UVAB)
- I Uppsala kommun ska det finnas en tydlig kommunikation om planeringen för VA-utbyggnad. Både i text och i kartmaterial. (UVAB, MHN)
- Åtgärder för att förbättra VA-försörjningen ska prioriteras utifrån miljö- och hälsoskyddsmässigt behov samt teknisk och samhällsekonomisk möjlighet. (MHN, UVAB)

2021-10-22

Lena Salomon

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektledare

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

Datum:
2021-08-27Diarienummer:
KRN-2021-00023

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning av kommunens förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Efter genomförd granskning är det vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen är baserad på att området jäv, mutor och korruption är beaktat i styrelsens och delvis beaktat i nämndernas interna kontrollplaner för år 2021 med undantag för överförmyndarnämnden och räddningsnämnden. Vi konstaterar att nämnderna i sina interna kontrollplaner i större utsträckning också behöver beakta risker som är specifika för den egna verksamheten i syfte att utveckla det förebyggande arbetet gällande jäv, mutor och korruption.

Utifrån genomförd genomgång kan vi också konstatera att kommunen delvis har styrdokument inom ramen för det förebyggande arbetet samt att dess innehåll i vissa delar behöver utvecklas och göras kända för att kunna anses vara ändamålsenliga.

Utöver detta konstaterar vi att uppföljning av efterlevnaden av befintliga policyer och riktlinjer hänförliga till jäv, mutor och korruption inte sker systematiskt i dagsläget mer än för bisysslor. Vi konstaterar vidare att det finns ett förbättringsområde gällande utbildning inom jäv, mutor och korruption för såväl nyvalda förtroendevalda politiker som de som tillkommer under en mandatperiod. Vi ser även ett behov av att regelbundet informera de anställda om gällande regelverk samt värdegrunden som utgör en grundpelare i det förebyggande arbetet.

Givet svaren i vår genomförda enkät ser vi att det för relativt många är oklart vem de skall vända sig till vid misstanke om jäv eller korruption och att mycket få känner till kommunens visselblåsarfunktion vars syfte är att fungera som en alternativ rapporteringskanal när andra vägar att rapportera misstankar om oegentligheter inte kan användas. Vi har även i en fördjupad granskning under år 2020 särskilt uppmärksammat former och arbetssätt när det gäller visselblåsarfunktionen.

Sammantaget ger det en bild av att det finns ett stort behov av information kring hur misstänkta oegentligheter kan rapporteras. Detta är en brist i det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption. För att få genomslag i hela organisationen krävs ett tydligt ledarskap, såväl från tjänstemän som ansvariga politiker.

För att understryka vikten av detta arrangerar kommunrevisionen sedan flera år utbildningar för förtroendevalda, chefer och medarbetare. I år den 4-5 november. Vi ser positivt på att stadsdirektören, som högsta ansvarig tjänsteman, engagerat sig i dessa frågor och medverkar i vår utbildning. Då den når ett fåtal är det viktigt att kunskaperna sprids i hela organisationen.

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Det är viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att området jäv, mutor och korruption är beaktat i samtliga nämnders interna kontrollplaner.
- Informera nämnderna om vikten av att de risker som tas med för jäv, mutor och korruption i respektive riskanalys ska vara nämndsspecifika.
- Utveckla styrdokumentet relaterade till risken för jäv, mutor och korruption ytterligare i syfte att nå ett ändamålsenligt innehåll.
- Arbeta fram och kommunicera en uppförandekod för leverantörer vilken tydliggör kommunens ståndpunkt kring mutor och korruption.
- Genomföra regelbundna utbildningar kring jäv, mutor och korruption för förtroendevalda politiker även under pågående mandatperiod.
- Genomföra löpande utbildningar/ informationen kring jäv, mutor och korruption till tjänstepersoner/ chefer exempelvis vid arbetsplatsträffar och workshops.
- Säkerställa att adekvat information om kommunens visselblåsarfunktion samt alternativa rapporteringskanaler gällande misstänkta oegentligheter ges till alla förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Genomföra en uppföljning av styrdokumentens efterlevnad vilket exempelvis kan ske inom ramen för den interna kontrollplanen.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2021-11-30 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@ pwc.com.

För kommunrevisionen



Per Davidsson
Ordförande

Granskning av det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption

Uppsala kommun

Augusti 2021





Projektledare: Malin Odby, certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkrare/ specialist: Magnus Lindahl

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption är ändamålsenligt. Den sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption *inte helt* sker på ett ändamålsenligt sätt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Är området jäv, mutor och korruption beaktat i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplan?	Delvis 
Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt innehåll?	Delvis 
Sker det en uppföljning av riktlinjernas efterlevnad i tillräcklig omfattning och frekvens avseende jäv, mutor och korruption?	Delvis 
Sker det information och utbildning till tjänstepersoner, politiker och leverantörer avseende jäv, mutor och korruption i tillräcklig omfattning och frekvens?	Delvis 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Informera nämnderna om vikten av att de risker som tas med för jäv, mutor och korruption i respektive riskanalys ska vara nämndsspecifika.
- Utveckla styrdokumentet relaterade till risken för jäv, mutor och korruption ytterligare i syfte att nå ett ändamålsenligt innehåll.
- Arbeta fram och kommunicera en uppförandekod för leverantörer vilken tydliggör kommunens ståndpunkt kring mutor och korruption.
- Genomföra regelbundna utbildningar kring jäv, mutor och korruption för förtroendevalda politiker även under pågående mandatperiod.
- Genomföra löpande utbildningar/ informationen kring jäv, mutor och korruption till tjänstepersoner/ chefer exempelvis vid arbetsplatsträffar och workshops.
- Säkerställa att adekvat information om kommunens visselblåsarfunktion samt alternativa rapporteringskanaler gällande misstänkta oegentligheter ges till alla förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Genomföra en uppföljning av styrdokumentens efterlevnad vilket exempelvis kan ske inom ramen för den interna kontrollplanen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning och metod	5
Inledande avsnitt om det förebyggande arbetet mot mutor och korruption	6
Granskningsresultat	10
Riskanalys och intern kontrollplan	10
lakttagelser	10
Bedömning	13
Riktlinjer	13
lakttagelser	13
Bedömning	17
Uppföljning	20
lakttagelser	20
Bedömning	20
Utbildning och information	21
lakttagelser	21
Bedömning	22
Samlad bedömning	24
Rekommendationer	24
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	24

Inledning

Bakgrund

Ett antal avslöjanden avseende oegentligheter inom den offentliga sektorn har inneburit en ökad uppmärksamhet på risken för oegentligheter inom dessa organisationer. Offentliga verksamheter arbetar på uppdrag av medborgare. För att upprätthålla allmänhetens förtroende är det väsentligt att det finns ett tillräckligt och effektivt skydd och en intern kontrollstruktur som motverkar förekomsten av oegentligheter. Detta gäller särskilt oegentligheter i form av jäv, mutor och korruption där medarbetare eller förtroendevalda missbrukat sin förtroendeställning vilka, oavsett den ekonomiska skadan, typiskt sett medför stora förtroendeskadorna och ifrågasättande av den offentliga verksamhetens saklighet och opartiskhet - vilka är grundfundament för offentlig verksamhet.

I sin senaste uppföljning av internkontrollplan 2020 redovisar kommunstyrelsen att kunskapen om mutbrott och jäv har ökat sedan 2019 års mätning. Man når dock inte full måluppfyllelse när det gäller kunskapen varken hos förtroendevalda och tjänstepersoner.

Revisorerna i Uppsala kommun har utifrån väsentlighet och risk beslutat att granska kommunstyrelsens styrning av förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption är ändamålsenligt.

Revisionsfrågor:

1. Är området jäv, mutor och korruption beaktat i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplaner?
2. Finns det adekvata riktlinjer (exempelvis direktupphandling, antikorrupsionspolicy, tips- och incidenthantering, värdegrund, bisysslor, jäv, uppförandekod för leverantörer, representation, resor-konferenser) med ändamålsenligt innehåll?
3. Sker det en uppföljning av riktlinjernas efterlevnad i tillräcklig omfattning och frekvens avseende jäv, mutor och korruption?
4. Sker det information och utbildning till tjänstepersoner, politiker och leverantörer avseende jäv, mutor och korruption i tillräcklig omfattning och frekvens?

Revisionskriterier

- COSO ramverk för intern styrning och kontroll, 2013
- Om mutor och jäv - vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner (SKR)
- Kod mot korruption i näringslivet ("Näringslivskoden"), 2020, Institutet Mot Mutor
- Interna styrdokument

Avgränsning och metod

Granskningen är kommunövergripande avseende styrning och uppföljning och avgränsas till kommunstyrelsen och nämnderna i övrigt.

Begreppet "oegentligheter" är mycket brett och kan omfatta allt från rent brottsliga handlingar, avvikelser från uppförandekoder, riktlinjer, policys, avvikelser eller kringgående av fastlagda rutiner samt trakasserier och andra förtroendeskadliga eller i största allmänhet icke önskvärda handlingar och beteenden.

Denna granskning inriktar sig på oegentligheter i form av mutor och korruption t.ex. trolöshet, förskingring och handlingar där personer i förtroendeposition (tjänstemän och förtroendevalda) nyttjar sin position för egen eller annans vinning på kommunens bekostnad. Korruptionsbegreppet omfattar således inte bara mutor i lagens mening utan också andra företeelser och agerande av personer i förtroendeställning som kan skada förtroendet för en verksamhet exempelvis s.k. vänskapskorruption och ageranden som kan medföra att krav på saklighet och opartiskhet ifrågasätts. Även insatser för att säkerställa att jäv inte föreligger i beslutsfattande ingår i granskningen. Oegentligheter som utförs av externa personer riktade mot kommunen omfattas exempelvis inte. Inte heller oegentligheter i form av trakasserier eller andra olämpliga beteende som sker utanför arbetsplatsen.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, stadsdirektör, stadsjurist, förhandlingschef, säkerhetschef samt redovisningschef. Vidare har en enkät till förtroendevalda, chefer och medarbetare genomförts inom ramen för granskningen med en totalt svarsfrekvens om 61% (se bilaga 1). Enkäten har skickats till 1.700 personer varav 153 av 389 förtroendevalda svarat (svarsfrekvens 39 %), 581 av 611 chefer svarat (svarsfrekvens 95 %) samt 301 av 700 medarbetare (svarsfrekvens 43 %).

Granskningen omfattar inte (utöver granskning av riskanalyser och interna kontrollplaner) någon testning av den faktiska tillämpningen av rutiner och kontroller och andra delar av det förebyggande arbetet.

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att sakgranska rapporten.

Inledande avsnitt om det förebyggande arbetet mot mutor och korrruption

Intern kontroll och COSO-modellen

COSO-modellen är ett internationellt etablerat ramverk för utvärdering och utveckling av intern styrning och kontroll. I COSO-modellen definieras intern kontroll på följande sätt: *"Intern kontroll kan övergripande definieras som en process, där ledningen samt övrig personal samverkar, vilken utformas för att med rimlig grad av säkerhet kunna uppnå följande mål:*

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

Enligt COSO-modellen omfattar intern kontroll komponenterna *Kontrollmiljö, Riskbedömning, Kontrollaktiviteter, Information & Kommunikation* samt *Uppföljning & Utvärdering*.

Figur 1. COSO-modellen och dess fem komponenter.



Nedan beskrivs COSO-modellens olika komponenter.

1. Kontrollmiljö är den omgivning som den interna styrningen och kontrollen verkar i och påverkas av. Detta kan vara riktlinjer, policies, organisationskulturen och ledningens styrning. Kontrollmiljön kan sägas vara fundamentet för den interna kontrollen.

2. Riskbedömning handlar om hur risker för verksamheten identifieras, värderas och hanteras. Det kan tex handla om omvärldsrisker, finansiella risker, legala risker samt verksamhetsrisker.

3. Kontrollaktiviteter är de aktiviteter som utarbetas för att fel ska upptäckas, åtgärdas och även förebyggas. Åtgärderna kan även finnas inbyggda i såväl organisationsstruktur som rutiner.

4. Information & Kommunikation handlar om hur mål, policies, riktlinjer, risker, avvikelser och åtgärder kommuniceras i organisationen.

5. Uppföljning & Utvärdering handlar om hur organisationen följer upp beslutade mål och åtgärder samt hur den interna kontrollen utvärderas och utvecklas.

I det praktiska arbetet med intern kontroll är det viktigt att det finns en tydlig koppling mellan mål och de olika COSO-komponenterna. En grundläggande del för att arbetet med den interna kontrollen ska fungera är att det finns tydliga styrsignaler, exempelvis genom dokumenterade rutiner och riktlinjer.

COSO-modellen kan även användas som utgångspunkt för utformning av ett adekvat förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption. Revisionsfrågorna för denna granskning har också en koppling till COSO-modellens olika komponenter.

Ett adekvat förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption skall vara riskbaserat vilket medför att det ställs särskild vikt vid COSO-komponenten *riskbedömning*. En bedömning, riskanalys, av vilka risker för jäv, mutor och korruption som kan finnas i en verksamhet är utgångspunkten och avgör omfattningen av det förebyggande arbetet och vilka åtgärder som sätts in för att minska riskerna. Riskerna kan se olika ut och exempelvis finnas i relationer med externa parter såsom leverantörer, typiskt sett i samband med upphandling och inköp, i myndighetsutövning, bidragsverksamhet, andra former av stödverksamhet eller annat i vilket externa parter är beroende av beslut fattade av verksamheten. Detta medför också att ett adekvat arbete mot jäv, mutor och korruption inte alltid ser lika ut utan skall vara anpassat efter de risker som typiskt sett kan finnas givet en verksamhets storlek, typ av verksamhet och de specifika risker som en verksamhet själva bedömer finns i den egna verksamheten.

Om mutor och jäv - vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner

I vägledningen lyfts vikten av att arbetande i kommuner, landsting och regioner inte låter sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i arbetet. Detta då det är lätt att skada förtroendet för en verksamhet, men mödosamt och tidsödande att bygga upp det. Det framgår vidare att en anställd eller förtroendevald inom det offentliga aldrig får missbruka sin ställning. Av vägledningen framgår att de anställdas lojalitet mot uppdraget och mot uppdragsgivaren – ytterst medborgaren – innebär att anställda eller förtroendevalda inte stillatigande ska acceptera tecken på oegentligheter i dess närhet.

I vägledningen beskrivs vidare att det ingår i ansvaret att informera sina anställda och förtroendevalda om de lagar som gäller och hur de ska tillämpas inom den egna myndigheten samt att många organisationer har kompletterat lagstiftningen gällande mutor och jäv med särskilda riktlinjer för sin egen verksamhet. Vidare framgår det att det är angeläget att man skapar förutsättningar för återkommande arbetsplatsdiskussioner om hur regler och riktlinjer ska tillämpas.

Kod mot korruption i näringslivet, Institutet mot Mutor

Av koden framgår att företag ska vidta förebyggande åtgärder mot korruption. Åtgärderna ska vara anpassade till företagets storlek och ägarförhållanden, den verksamhet som bedrivs och de korruptionsrisker företaget möter. De förebyggande åtgärderna ska syfta till att skapa en kultur mot korruption. Av koden framgår de komponenter som ett förebyggande arbete bör innehålla:

- *Ställningstagande från ledningen*
- *Analys av risken för korruption*
- *Interna regler mot korruption*
- *Kommunikation och utbildning*

- System och kontroll av mellanhänder och andra tredjeparter
- Rapporteringssystem (visselblåsning)
- Verktyg för kontroll och uppföljning

Även om koden är riktad till företag framgår av koden att också myndigheter, kommuner och andra aktörer kan använda den.

Adekvata riktlinjer i det förebyggande arbetet mot mutor och korruption

De styrdokument som nämns nedan är att anse som en grundläggande nivå i det förebyggande arbetet mot mutor och korruption. Nedan följer också exempel på vad dessa styrdokument bör innehålla för att uppfattas som adekvata.

Värdegrund

Vikten av att vara saklig och opartisk bör vara en integrerad del av värdegrunden då dessa aspekter är direkt kopplade till det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption.

Antikorruptionspolicy

Det bör framgå att antikorruptionspolicyn är en förlängning av kommunens värdegrund och tydliggör förhållningssättet gällande mutor och korruption. Det ska även framgå en definition av korruption och refereras till andra relaterade styrdokument och policys som exempelvis bisysslor. Det ska vidare framgå vilka som omfattas av policys, vad som händer vid avvikelser, vilka konsekvenser får avvikelser, information kring hur man rapporterar misstanke om oegentligheter och hänvisning till en eventuell visselblåsarfunktion samt exempel på risker och situationer som kan uppstå. En antikorruptionspolicy bör också innehålla ett ramverk för hur antikorruptionsarbetet skall bedrivas (riskanalyser, kontroller/åtgärder, roller, ansvar, implementering och uppföljning).

Tips och incidenthantering

Information om hur inkomna tips och eventuella incidenter ska hanteras och utredas.

Bisysslor

En adekvat riktlinje ska innehålla en definition av bisyssla, hänvisning till lagrum, beskrivning över hur man säkerställer kännedom om bisysslor (ska frågan tas upp vid medarbetarsamtal etc.) samt hur periodiskt frågan ska tas upp. En beskrivning av hur beslut om bisyssla fattas och dokumenteras bör också framgå.

Jäv

Det är viktigt att riktlinjen innehåller en hänvisning till gällande lagstiftning och regelverk, hur riktlinjen ska kommuniceras, hur man ska agera vid jäv samt att det åligger individen att självmant lyfta jävsfrågan.

Uppförandekod för leverantör

Hänvisning ska ske till de delar i policys och riktlinjer för exempelvis värdegrund, representation och antikorrupsionspolicy vilka leverantörerna har att förhålla sig till och hur den skall kommuniceras och följas upp med leverantörerna.

Representation

Det ska framgå av policyn att dessa kostnader ska ha tjänsteanknytning. Vidare ska det även framgå hur beslut om sådana kostnader fattas och att innehållet/ syftet med kostnader ska dokumenteras.

Resor/ konferenser

Det ska framgå av policyn att dessa kostnader ska ha tjänsteanknytning. Vidare ska det även framgå hur beslut om sådana kostnader fattas och att innehållet/ syftet med kostnader ska dokumenteras.

Direktupphandling

Hänvisning till regelverken med förklaring kring gällande regler och lagar samt information om kommunspecifika riktlinjer.

Granskningsresultat

Risikanalys och intern kontrollplan

Revisionsfråga 1: Är området jäv, mutor och korruption beaktat i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplaner?

lakttagelser

Kommunfullmäktige antog den 26 mars år 2007, § 83 ett reglemente för intern kontroll för kommunen och de kommunala bolagen. Av reglementet framgår att det av resursskäl inte kan upprätthållas ett internkontrollsystem som syftar till att identifiera och förhindra samtliga fel eller brister som kan uppstå. En avvägning måste göras mellan bedömd risknivå och resursåtgång och riskanalysen utgör sedan grunden för nämnden/ styrelsens uppföljning av den interna kontrollplanen.

Enligt reglementet ska nämnder årligen upprätta en internkontrollplan. Av reglementet för intern kontroll framgår det av 1 § att kommunstyrelsen ska i samarbete med nämnder och styrelser medverka till att utveckla internkontrollplanerna så att planerad granskning i allt väsentligt baseras på väl genomförda riskanalyser. Av 6 § i reglementet framgår att nämnden/ styrelsen ska som grund för sin styrning genomföra riskbedömningar för sin verksamhet.

Kommunstyrelsen beslutade 2020-12-16 att godkänna uppföljningen av kommunstyrelsens interna kontrollplan för 2020. I uppföljningen redovisas att kontrollmomentet *Granskning av representationsfakturer* genomförts med mindre anmärkning. Ett fåtal fakturer saknar eller har mindre utvecklade beskrivningar av deltagare och syfte. Resultatet visar att kontrollen av representationsfakturer bedöms fungera men fortsatt utvecklingspotential och tillsynsbehov finns. Av uppföljningen framgår även att åtgärder i form av informationsinsatser till medarbetare skall ske framåt samt kommer kontrollmomentet att följas upp även år 2021.

Av dokumentet framgår även att uppföljning gjorts tidigare under år 2020 avseende *regler för mutor, jäv och representation*. Uppföljningen skedde genom en webbenkät till alla chefer och förtroendevalda i Uppsala kommun. Svarsfrekvensen var 56 % för förtroendevalda och 84 % för chefer. Enkäten bestod av frågor om kunskaper och erfarenheter av mutor, jäv och representation utifrån innehållet i kommunens policy mot mutor samt policy för representation.

Kommunstyrelsen beslutade även den 16 december år 2020 om "*Internkontrollplan 2021 med analys enligt reglemente 2020*". Av dokumentet framgår områden som det ska finnas kontrollmoment inom. De obligatoriska kontrollområden är:

- Verksamhetskontroller
- Kontroller av system och rutiner
- Kontroll av efterlevnad av regler, policys och beslut

- Finansiell kontroll
- Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv

I dokumentet finns det två kommunövergripande kontrollmoment avseende oegentligheter, mutor och jäv. Dessa framgår av nedan tabell.

Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Tidpunkt för rapportering
Kontroll avseende oegentligheter. mutor och jäv	Bristande kunskap om, eller respekt för, policy för mutor och jäv samt policy för representation kan leda till risk för förekomst av mutbrott eller andra oegentligheter.	Kontroll av kunskap hos kommunens politiker och tjänstemän om regler för mutor och jäv respektive representation.	Enkät om kunskap om mutor och jäv respektive representation	Augustiuppföljning
		Kontroll av att granskningen av representationsfakturor i ekonomisystemet fungerar.	Samtliga representationsfakturor kontrolleras efter slutattest, avseende att syfte och deltagare angivits, att policy efterlevs samt att eventuellt program bifogas. Stickprov genomförs för att verifiera att kontrollen fungerar.	Årsbokslut

Nedan tabell visar om respektive nämnd beaktat mutor och korruption i sin interna kontrollplan år 2021.

Nämnd	Beaktat mutor och korruption
Kommunstyrelsen	Ja, sker genom kontroll av kunskap hos förtroendevalda i kommunstyrelsen och chefer inom den egna förvaltningen avseende regler för mutor och jäv respektive representation (sker genom kommunens enkät). Sker även genom kontroll av attestflödet och att fakturering från konsulter inte avviker från avtal inom mark och exploateringsverksamheten.
Arbetsmarknadsnämnd	Ja, uppföljning sker genom den webbenkät som sänds ut till förtroendevalda och

	tjänstepersoner av kommunledningskontoret.
Gatu-och samhällsmiljönämnden	Ja, sker genom kontroll av att utbildning i mutor och jäv för förtroendevalda och tjänstepersoner skett samt genom den kommunövergripande enkäten.
Idrotts- och fritidsnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontrollmetoden sker genom redovisning av enkätresultaten från den kommunövergripande enkäten.
Kulturnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontroll sker av att beviljat bidrag till organisationer används för avsett ändamål.
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Detta sker genom kontroll av att avdelnings- och enhetschefer informerat medarbetarna om rutiner för rapportering av oegentligheter, mutor och jäv minst en gång om året. Vidare sker analys av den kommunövergripande enkäten.
Namngivningsnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontrollen sker genom den kommunövergripande enkäten till förtroendevalda och chefer.
Omsorgsnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontrollen sker genom den kommunövergripande enkäten till förtroendevalda och chefer.
Plan- och byggnadsnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontrollmetoden sker genom analys av den enkät som skickas kommunövergripande.
Räddningsnämnden	Nej
Socialnämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontrollen sker genom den kommunövergripande enkäten till förtroendevalda och chefer.
Utbildningsnämnd	Ja, kontroll för både mutor och påtryckningar samt risk att beslut fattas trots jävsförhållande beaktas. Om den kommunövergripande kontrollen (enkäten) visar på brister genomförts informationsinsatser.

Äldrenämnden	Ja, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv beaktas. Kontroll sker av kunskap (kommunövergripande enkät) hos nämndens politiker och tjänstemän om regler för mutor, jäv och representation.
Överförmyndarnämnden	Nej

Bedömning

Revisionsfråga: Är området jäv, mutor och korruption beaktat i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplaner?

Bedömning: Delvis.

Vi konstaterar att området jäv, mutor och korruption är beaktat i styrelsens och delvis beaktat i nämndernas interna kontrollplan för år 2021. Vi ser det som positivt att detta är ett av de obligatoriska kontrollområdena i den interna kontrollplanen vilket säkerställer att nämnderna även beaktar området i sin interna kontrollplan. Detta är gjort med undantag för överförmyndarnämnden och räddningsnämnden. Då det förebyggande arbetet mot mutor och korruption ska vara riskbaserat är det dock viktigt att nämnderna inte enbart hänvisar till den kommunövergripande enkäten som genomförs utan även beaktar risker som är specifika för den egna verksamheten. Något som också framgår av ovan nämnda reglementet för intern kontroll från 2007. Detta i syfte att skapa ett ändamålsenligt och riskbaserat förebyggande arbete inom mutor och korruption inom den egna verksamheten.

Riktlinjer

Revisionsfråga 2: Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt innehåll?

Iakttagelser

Policies och riktlinjer utgör ofta ett bra grundskydd mot mutor och korruption om dessa är väl genomtänkta och hänger samman samt bygger på en medvetenhet om risker. I kommunen finns det ett flertal riktlinjer och policies som berör området mutor och korruption. Nedan beskrivs de styrdokument som bedöms som särskilt intressanta för granskningen.

Värdegrund

Uppsala kommun har en värdegrund med tre inriktningar, Göra skillnad, Arbeta tillsammans och Välkomna nyskapande. Nedan beskrivs några exempel på innehållet under respektive inriktning.

Göra skillnad

Uppsala kommun gör skillnad. Vi erbjuder tjänster och verkställer politiska beslut på ett sätt som uppskattas av människor och stärker Uppsalas attraktivitet. Vi tar ansvar för att det ska vara bra att leva, verka och vistas i Uppsala. Det är behoven som vägleder hur vi agerar, prioriterar och bygger för framtiden.

Arbeta tillsammans

Uppsala kommun arbetar tillsammans. Som en kommun, ett Uppsala. Det skapar gemenskap och delaktighet med kommuninvånarna, platsen och regionen. Vi är bra på att samarbeta. Alla kan bidra till ett positivt samarbetsklimat där vi känner tillit till varandra. Vi kommer längre med förtroende, lyhördhet och öppenhet för olikheter.

Välkomna nyskapande

Uppsala kommun välkomnar nyskapande. Det gör att vi kan vara resurseffektiva och samtidigt skapa värde, bidra till mer möjligheter i Uppsala och vara en inspirerande arbetsplats.

Hur vi bäst genomför vårt uppdrag är något vi alltid behöver fråga oss själva. Det kan handla om att själva tänka nytt eller om att uppmuntra andra. Vi fokuserar på de områden där förbättringspotentialen är stor.

Policy och riktlinjer mot mutor

Uppsala kommuns policy och riktlinjer mot mutor är antagen av kommunfullmäktige den 28 april 2014, § 63. Av policyn framgår det att arbetstagare och förtroendevalda i kommunen verkar på kommunmedlemmarnas uppdrag och har ett särskilt ansvar för att bekämpa mutor och andra former av korruption samt att i övrigt upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet. Det framgår vidare att man som arbetstagare bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen. Vidare är det varje förvaltning och bolag som ansvarar för att policyn efterlevs.

Policyn konkretiseras av riktlinjer mot mutor. Riktlinjen tar i första hand sikte på det som ska gälla när arbetstagare eller förtroendevalda har rollen som mottagare av en förmån. Av riktlinjen framgår att det är en självklarhet för kommunens arbetstagare och förtroendevalda att följa gällande regelverk och att handla med omdöme och ansvar då man erbjuds en förmån. Av riktlinjen framgår även att det är viktigt att observera att personer som arbetar med myndighetsutövning, upphandling etc. verkar inom verksamheter som är extra integritetskänsliga och att dessa personer fortsätter handla därefter.

Det framgår av riktlinjen att alla arbetstagare och förtroendevalda inom kommunen ska ta del av policy och riktlinjer vilket lämpligen sker vid anställning, introduktion och på arbetsplatsträffar. Varje förvaltning ansvarar för att detta efterlevs.

Av riktlinjen framgår även exempel på otillbörlig belöning.

Tips- och incidenthantering

Policy och riktlinje saknas. Detta har även uppmärksammats i en separat granskning av visselblåsarfunktionen som PwC gjort på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna år 2020.

Bisysslor

Kommunen har en riktlinje för bisysslor. Riktlinjen gäller arbetstagare i Uppsala kommun och förtroendevalda i kommunen omfattas inte av riktlinjerna. Av riktlinjen framgår vad en bisyssla är samt vad en arbetshindrande, konkurrerande bisyssla eller förtroendeskadlig bisyssla är. I riktlinjen finns det ett avsnitt om uppföljning av bisysslor och upplysningsskyldighet. Det framgår att det är viktigt att chefer/ arbetsledare informerar arbetstagare om dessa riktlinjer och vad som kan göra en bisyssla otillåten. Informationen sker lämpligast i samband med nyanställning och på arbetsplatsträffar och följs därefter upp regelbundet vid de årliga medarbetarsamtalen.

Det framgår även att beslut om förbud av bisyssla fattas enligt delegationsordningen av förvaltnings/ kontorschef. Av riktlinjen framgår även en checklista för bedömning av bisysslornas förtroendeskadlighet.

Kommunrevisionen har tidigare genomfört en särskild utredning avseende förekomst av bisysslor.

Jäv

I riktlinjen mot mutor finns ett stycke kring jävsliknande förhållanden. Det framgår i stycket att grundläggande för kommunens tjänsteutövning är att den ska vara saklig och objektiv. Tjänsteutövningen ska därför inte påverkas av släktskap, vänskap eller andra privata relationer. Vidare nämns i stycket att det för vissa verksamheter gäller särskilda regler om jäv.

I kommunens attestreglemente framgår även en definition av jävsituation samt att en attestant aldrig får slutattestera en ekonomisk händelse vid exempelvis jävssituationer.

Policy för upphandling och inköp

Detta är ett normerande dokument som kommunfullmäktige fattade beslut om 26 mars 2018. Policyn fastslår den yttre ram som gäller för Uppsala kommunkoncern, det vill säga samtliga nämnder och bolag. Till policyn hör riktlinjer som beskriver verksamheten.

Policyn beskriver att upphandling är ett strategiskt verktyg som ska bidra till att kommunens mål uppfylls och att kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt. Inköp ska göras utifrån en beräknad total kostnad och upphandlingar ska genomföras på ett affärsmässigt sätt, med hänsyn till både kvalitet och kostnad. Uppsala kommun ska kännetecknas av en professionell upphandlingsfunktion, kompetenta beställare samt en effektiv inköps- och upphandlingsprocess.

Det framgår vidare i policyn att kommunens medel ska användas på ett kostnadseffektivt och hållbart sätt. Upphandlingar ska genomföras affärsmässigt och utifrån ett helhetsperspektiv "Ett Uppsala en kommun". Uppsala kommun ska uppfattas som en bra och attraktiv affärspartner av leverantörsmarknaden i enlighet med Uppsala kommuns näringslivsprogram. Upphandlingsarbetet ska värna om en sund konkurrens och bidra till att målet om förbättrat näringslivsklimat kan uppnås. Representanter från Uppsala kommun ska uppträda opartiskt och affärsetiskt korrekt.

I policyn refereras det till kommunens policy och riktlinjer mot mutor.

Riktlinjer för upphandling och inköp

Riktlinjen är antagen av kommunfullmäktige den 26 mars 2018 beskriver hur Uppsala kommuns nämnder och helägda bolag ska genomföra upphandling och inköp i enlighet med kommunens policy och därigenom verka för långsiktiga och strukturella förändringar i ekonomisk, social och ekologisk hållbar riktning samt tillhandahållande av välfungerande avtal för varor, tjänster, byggtreprenader och koncessioner.

Det framgår av riktlinjen att upphandling är ett strategiskt verktyg som ska bidra till att kommunens mål uppfylls och att kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt. Det är en förutsättning att den styrning som finns i Uppsala kommun präglar upphandlingarnas utformning och innehåll. Inköp ska göras med hänsyn till totalkostnad och upphandlingar ska genomföras på ett affärsmässigt sätt, med hänsyn till både kvalitet och kostnad. Uppsala kommun ska uppfattas som en bra affärspartner och upphandlingsarbetet ska värna om en sund konkurrens.

Vidare lyfts det att kommunens anställda är skyldiga att känna till och använda gällande avtal för att säkerställa hög avtalstrohet. Varje chef ansvarar för att ingångna avtal följs och att inköp görs enligt kommunens inköpsprocess. Alla medarbetare ska känna till hur kommunens inköpsbehov tillgodoses och ha tillräcklig kunskap om kommunens rutiner för upphandling. Funktionen för upphandling och inköp ska löpande ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet för respektive nämnd. Bolagen ansvarar själva för att ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet.

Riktlinjen innehåller även ett avsnitt om direktupphandling. Direktupphandlingar är mindre forbundna än övriga upphandlingsformer, men ska i likhet med dessa genomföras i enlighet med de allmänna principerna om likabehandling, proportionalitet, transparens, icke-diskriminering och ömsesidigt erkännande, i enlighet med Lagen om offentlig upphandling. Uppsala kommun ska uppfattas som en bra och attraktiv affärspartner av leverantörsmarknaden. Upphandlingsarbetet ska värna om en sund konkurrens och bidra till att målet om förbättrat näringslivsklimat kan uppnås. Varken medarbetare eller leverantörer som ingår avtal med kommunen ska medverka i någon form av korruption, givande eller tagande av muta, bedrägeri eller utpressning. Kommunens riktlinjer ska följas och de medarbetare som deltar i beredning av en upphandling ska agera på ett sådant sätt att dennes opartiskhet inte kan rubbas eller ifrågasättas.

Som relaterade dokument nämns kommunens policy och riktlinjer mot mutor.

Uppförandekod för leverantörer

Det finns ingen särskild uppförandekod för leverantörer. Men av "riktlinje för upphandling och inköp" framgår det att varken medarbetare eller leverantörer som ingår avtal med kommunen ska medverka i någon form av korruption, givande eller tagande av muta, bedrägeri eller utpressning.

Riktlinjer för representation och gåvor

Riktlinjen är beslutad av kommunstyrelsen 2019-02-06 och omfattar all verksamhet i Uppsala kommunkoncern. Av riktlinjen framgår definition och begrepp samt hur man skall förhålla sig både till extern och intern representation. Det framgår även att representation i samband med pågående upphandling inte får förekomma. Vidare framgår det att representation inte får förekomma i samband med myndighetsutövning. Det framgår även en hänvisning till policy och riktlinjer mot mutor. Det framgår vidare att nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att riktlinjen implementeras i den egna verksamheten. Direktör på förvaltningar och bolag ansvarar för att riktlinjerna tas upp vid ledningsgruppsmöten på alla nivåer.

Det finns också ett avsnitt om uppföljning där det framgår att varje nämnd och bolagsstyrelse inom ramen för sin interna kontroll ska säkerställa att riktlinjer följs. Kommunstyrelsen följer upp arbetet utifrån policyn årligen i samband med årsredovisningen samt genom internkontroll/ internrevision.

Som relaterat dokument framgår hänvisning till policy och riktlinjer mot mutor.

Resor/ konferenser

Se beskrivning under policy mot mutor.

Vår genomförda enkät

Av vår genomförda enkät (se bilaga 1) kan vi se att 77% av respondenterna uppger att de känner till innehållet i kommunens policy och riktlinjer mot mutor och 70 % av respondenterna upplever innehållet i policy och riktlinje mot mutor som tydligt och användbart.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt innehåll?

Bedömning: Delvis.

Revisionsfrågan besvaras genom att en genomgång görs av kommunens riktlinjer och dess innehåll i förhållande till det innehåll som anges i rapportens inledande avsnitt "Adekvata riktlinjer i det förebyggande arbetet mot mutor och korruption" samt baserat på svaren i den av oss genomförda enkäten (se bilaga 1).

Resultatet av genomgången av styrdokumentet presenteras i nedan uppställning.

Riktlinjer	Riktlinje finns	Ändamålsenligt innehåll
Värdegrund	Ja	Det är positivt att kommunen arbetar aktiv med kultur och värdegrund. Vi ser dock att vikten av att vara saklig och opartisk bör integreras i värdegrunden då dessa aspekter är direkt kopplade till det förebyggande arbetet mot mutor och korruption och ett grundfundament för all offentlig förvaltning i enlighet med de krav

		<p>som ställs i regeringsformen. Bedöms delvis ha ett ändamålsenligt innehåll.</p>
Policy och riktlinjer mot mutor	Ja	<p>Det bedöms som positivt att begreppet muta definieras och att det framgår exempel på otillbörliga förmåner. Vi ser dock att innehållet i policy/ riktlinje i huvudsak inriktas på begreppet muta (en kriminaliserade del av korruption) och att riktlinjen med fördel kan breddas och bredare inkludera begreppet korruption, som visserligen kort definieras i riktlinjen, men ej vidare hanteras i riktlinjen. Vidare bör policyn och tillhörande riktlinje även inkludera ett ramverk för kommunens antikorrupsionsarbetet och ge exempel på detta. Vidare ser vi att policy/ riktlinje med fördel kan hänvisa till andra relevanta riktlinjer inom området såsom exempelvis riktlinjen kring bisysslor med en motivering eller ett exempel på att bisysslor, t.ex. i form av ett dolt engagemang hos en leverantör till kommunen, kan utgöra en risk för korruption om samma person också deltar i beslut gällande den verksamheten eller attesterar fakturor från den leverantören.</p> <p>För att anses ha ett adekvat innehåll bör det framgå att policy mot mutor är en förlängning av värdegrunden.</p> <p>Bedöms delvis ha ett ändamålsenligt innehåll.</p>
Tips- och incidenthantering	Nej	
Bisysslor	Ja	<p>Vi ser det som positivt att det definieras vad en bisyssla är samt med vilken frekvens detta ska följas upp.</p> <p>Bedöms ha ett ändamålsenligt innehåll. Dock kan nämnas att Allmänna bestämmelser uppdateras och numera säger att anställda på eget initiativ skall uppge eventuella bisysslor - inte bara på begäran.</p>
Jäv	Nej, del av riktlinje mot mutor	<p>Det är positivt att det framgår ett stycke om jäv i riktlinje mot mutor. Detta kan dock utvecklas med fler exempel på</p>

		<p>jävssituationer samt hur man ska agera vid jäv samt att det åligger individen att självant lyfta jävsfrågan. I kommunens attestreglemente framgår en definition av jävsituation och att en attestant aldrig får slutattestera en ekonomisk händelse om en jävssituation föreligger.</p> <p>Jäv skulle kunna hanteras i ett eget, mer utvecklat, jävsspecifikt styrdokument då jävssituationer kan föreligga i många olika situationer och är ett område som behöver tydliga riktlinjer. Ett sådant fristående styrdokument skulle det kunna refereras till i riktlinjen mot mutor tillsammans med med motiveringen eller ett exempel på att en dold jävsituation kan uppfattas som korruption om det framkommer i efterhand att jävssituationen inte hanterats på ett adekvat sätt. Jäv är vidare starkt kopplat till kravet på saklighet och objektivitet och behöver av den anledningen beskrivas utförligt.</p> <p>Bedöms inte ha ett ändamålsenligt innehåll.</p>
Uppförandekod för leverantörer	Nej	
Representation	Ja	Bedöms ha ett ändamålsenligt innehåll.
Resor/ konferenser	Ja, del av policy och riktlinjer mot mutor	<p>Resor/ konferenser nämns översiktligt i policy och riktlinjer mot mutor. Det saknas dock information om hur beslut om sådana kostnader fattas och att innehållet/ syftet med kostnader ska dokumenteras.</p> <p>Bedöms delvis ha ett ändamålsenligt innehåll.</p>
Upphandling/ direktupphandling	Ja	Bedöms ha ett ändamålsenligt innehåll.

Utifrån genomförd genomgång kan vi konstatera att Uppsala kommun delvis har styrdokument inom ramen för det förebyggande arbetet mot mutor och korruption samt att dess innehåll i vissa delar behöver utvecklas för att kunna anses vara ändamålsenligt.

Av vår genomförda enkät (se bilaga 1) kan vi se att 77% av respondenterna uppger att de känner till innehållet i kommunens policy och riktlinjer mot mutor och 70 % av respondenterna upplever innehållet i policy och riktlinje mot mutor som tydligt och

användbart. Vidare anger 62% av respondenterna att de upplever att policyn och riktlinjen efterlevs medan 37% respondenter inte vet om så är fallet. Svaren i enkäten kan vara påverkat av den relativt snäva definitionen av korrupcion i riktlinjen mot mutor.

Vår bedömning är dock att exempelvis begreppet korrupcion ytterligare kan utvecklas och exemplifieras i policy och riktlinjen mot mutor t.ex. genom att inkludera dolda jävssituationer etc. I detta sammanhang vill vi även lyfta vikten av att ytterligare bredda policy och riktlinjer mot mutor till att ytterligare omfatta antikorrupcionsarbete samt ge exempel på detta samt hänvisning till andra relevanta riktlinjer inom området såsom bisysslor. Vi ser också ett behov av ett mer utvecklat styrdokument gällande jäv. Ett behov som också tydliggörs i svaren i vår enkät där 62% anger att de inte vet om kommunen hanterar jävssituationer på ett korrekt sätt (se bilaga 1). Jäv kan med fördel hanteras i ett eget styrdokument alternativt utvecklas och inkluderas i styrdokument avseende mutor och korrupcion. Vidare kan det med fördel beskrivas att detta är en förlängning av kommunens värdegrund. Vi konstaterar dock att det pågår ett arbete inom kommunen med att revidera befintliga styrdokument vilket vi ser positivt på.

Vi vill lyfta att kulturen och värdegrunden utgör en av grundpelarna i det förebyggande arbetet mot mutor och korrupcion och ser därför att innehållet i kommunens värdegrund kan utvecklas med vikten av att vara saklig och opartiskt. Detta då värdegrunden utgör grunden till hur organisationen ska förhålla sig i dessa frågor. Det är viktigt att värdegrunden efterlevs både av förtroendevalda politiker och på tjänstemän.

Vi vill även lyfta vikten av att det upprättas en ändamålsenlig uppförandekod för leverantörer i syfte att tydliggöra för kommunens leverantörer vilket förhållningssätt som gäller inom ramen för mutor och korrupcion. Kommunen kan också överväga att anta och implementera de specifika överenskommelser som ingåtts mellan SKR och olika branscher i syfte att reglera umgänget och relationer mellan kommuner och externa parter i syfte att minska risken för mutor och korrupcion.

Uppföljning

Revisionsfråga 3: Sker det en uppföljning av riktlinjernas efterlevnad i tillräcklig omfattning och frekvens avseende jäv, mutor och korrupcion?

lakttagelser

Av kommunens "policy och riktlinjer mot mutor" finns ett avsnitt avseende information och uppföljning. Det framgår av avsnittet att alla arbetstagare och förtroendevalda inom kommunen ska ta del av dokumentet vilket lämpligen sker vid anställning, introduktion och på arbetsplatsträffar. Varje förvaltning ansvarar för att policy och riktlinjen efterlevs.

För att antagna riktlinjer ska få fullt genomslag och tillämpas är det viktigt att det även sker uppföljningar av dess efterlevnad. Utifrån dessa uppföljningar kan det exempelvis sättas in extra utbildningsinsatser eller stöddokument inom de områden där brister i efterlevnaden identifierats.

Av riktlinjerna för representation och gåvor framgår att uppföljning sker via ekonomisystemet för respektive verksamhet, nämnd och styrelse. Chef som överskrider sin rätt att besluta i enlighet med riktlinjerna kan vidlås arbetsrättslig åtgärd. Varje

nämnd och styrelse ska inom ramen för sin interna kontroll säkerställa att riktlinjerna följs. Kommunstyrelsen följer upp arbetet utifrån policyn årligen i samband med årsredovisningen samt genom internkontroll/ internrevision.

Inom ramen för intern kontroll skickar kommunstyrelsen årligen ut en enkät till förtroendevalda och chefer avseende jäv, mutor och representation. I enkäten följer man upp kunskapen om regler mot mutor och jäv samt om de regler som gäller för representation.

Vid intervjuer lyfts även att uppföljning av bisyssla sker årligen vid medarbetarsamtal och ingår i checklistan för dessa samtal.

Under år 2021 har det tagits fram en rutin för uppföljning av avtal vid upphandlingar. Rutinen beskriver de aktiviteter som ska göras för att säkerställa att Uppsala kommun handlar av rätt leverantör, till rätt pris samt till rätt kvalitet. Det framgår även en beskrivning om hur identifierade avvikelser ska hanteras. Uppföljning sker enligt avtal och nämndens uppföljningsplan eller vid behov.

Bedömning

Revisionsfråga: *Sker det en uppföljning av riktlinjernas efterlevnad i tillräcklig omfattning och frekvens avseende jäv, mutor och korruption?*

Bedömning: Delvis.

Bedömningen grundar sig i att det årligen sker en uppföljning av förtroendevaldas och chefers kunskap inom områdena jäv, mutor och korruption genom den enkät som skickas ut. Vidare framgår det ett avsnitt om uppföljning i vissa av styrdokumentet, detta är något vi gärna ser tas med i samtliga styrdokument. Utöver detta konstaterar vi dock att uppföljning av efterlevnaden av befintliga policys och riktlinjer hänförliga till jäv, mutor och korruption inte sker systematiskt i dagsläget mer än för bisysslor vilka följs upp vid det årliga medarbetarsamtalet samt upphandlingar där det från år 2021 finns en framtagen rutin för uppföljning av avtal vid upphandlingar.

Utbildning och information

Revisionsfråga 4: *Sker det information och utbildning till tjänstepersoner, politiker och leverantörer avseende jäv, mutor och korruption i tillräcklig omfattning och frekvens?*

lakttagelser

De förtroendevalda i Uppsala kommun genomgår i samband med en ny mandatperiod en introduktionsutbildning som kommunledningskontoret håller i vilken bland annat behandlar områden som mutor och jäv. Utbildningen inkluderar även information om kommunens policy mot mutor vilket ges av kommunens chefsjurist.

Det framgår av genomförd intervju med kommunens chefsjurist att det i dagsläget inte sker någon uppdaterande utbildning eller information under mandatperioden till de förtroendevalda politikerna kring området mutor och korruption. Detta är dock något som man ska se över i samband med att utbildningskatalogen ses över.

På de förtroendevaldas sida på kommunens intranät är det även länkat till SKRs webbutbildning *Motverka korruption*. På intranätet framgår det även information om hur man anmäler misstanke om mutor, jäv eller tjänstefel vilken vänder sig till medarbetare och förtroendevalda.

Av intervjun med kommunens chefsjurist framgår att kommunstyrelsen och några nämnder haft ett extra utbildningstillfälle utöver introduktionsutbildningen för förtroendevalda där bland annat mutor finns inkluderat. Detta sker efter beställning av respektive nämnd.

Av kommunens policy och riktlinjer mot mutor framgår att alla arbetstagare och förtroendevalda inom kommunen ska ta del av policy och riktlinjer mot mutor. Detta sker enligt riktlinjen lämpligen vid anställning, introduktion och på arbetsplatsträffar. Varje förvaltning ansvarar för att policy och riktlinje efterlevs. Vid intervjun med kommundirektör och chefsjurist framgår det att när ett nytt styrdokument är framtaget försöker de att föra ut information om detta muntligt i organisationen men även som nyhet på kommunens intranät. De mest väsentliga styrdokumenterna tas även upp i kommunledningsgruppen samt tar HR avdelningen ett ansvar för att implementera detta hos enhetscheferna i organisationen. Vid intervjun anges att mutor, jäv och korruption tas upp vid introduktionen av nyanställda men att det därefter i regel inte finns någon systematik i informationen/ utbildningen till befintligt anställda gällande mutor, jäv och korruption. Detta ska dock ses över framåt.

Det framgår vid intervju att kommunen bjuder in leverantörer årligen till leverantörsträffar där informationen berör bland annat kommunens värdegrund.

Av vår genomförda enkät framgår att 62 % av respondenterna svarat att de inte fått information och/eller utbildats av kommunen avseende jäv under de senaste två åren (se bilaga 1). Samma svar ges på frågan om du fått information och/ eller utbildats av kommunen avseende korruption och mutor under de senaste två åren. Av respondenterna svarar 62% att de inte fått någon sådan utbildning (se bilaga 1). Av respondenterna i vår genomförda enkät uppger 63% att de vet *vem* de skall kontakta vid misstanke om jäv eller korruption.

Av enkäten (se bilaga 1) framgår att endast 37% av respondenterna uppger att de har kännedom om kommunens visselblåsarfunktion. Hela 75 % av de svarande anser sig inte ha erhållit information av kommunen om visselblåsarfunktionen under de senaste två åren.

Av fritextsvaren som ges i enkäten framgår bland annat att det vore att föredra om information om jäv, mutor och korruption tas upp årligen.

Bedömning

Revisionsfråga: Sker det information och utbildning till tjänstepersoner, politiker och leverantörer avseende jäv, mutor och korruption i tillräcklig omfattning och frekvens?

Bedömning: Delvis.

Bedömningen grundar sig på att information och utbildning till tjänstepersoner och förtroendevalda politiker avseende mutor och korruption sker i varierande utsträckning. Avseende förtroendevalda politiker sker detta främst i samband med en ny mandatperiod och för tjänstepersoner främst vid introduktion för nyanställda.

Vi konstaterar att de förtroendevalda politikerna som väljs under befintlig mandatperiod inte genomgått någon utbildning inom mutor och korruption vilket vi ser som ett utvecklingsområde. Vi bedömer att det finns ett behov av att genomföra kommungemensamma utbildningar inom ramen för mutor och korruption för de förtroendevalda politikerna även under en mandatperiod.

Vidare konstaterar vi att information kring kommunens program mot mutor sker till vid nyanställning till kommunens anställda. Även här bedöms det finnas behov av att regelbundet informera om gällande regelverk samt hålla kommunens värdegrund levande genom workshops/ utbildningar/ information kring mutor och korruption.

Givet svaren i vår genomförda enkät ser vi att det för relativt många är oklart *vem* de skall vända sig till vid misstanke om jäv eller korruption och att mycket få känner till kommunens visselblåsarfunktion vars syfte är att fungera som en alternativ rapporteringskanal när andra vägar att rapportera misstankar om oegentligheter inte kan användas. Sammantaget ger det en bild av att det finns ett stort behov av information kring hur misstänkta oegentligheter, t.ex. misstänkt jäv, mutor eller korruption kan rapporteras - vilket är en brist i det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption.

Genom att använda informations- och utbildningsinsatser regelbundet för såväl förtroendevalda politiker som tjänstepersoner samt tydliggöra kommunens visselblåsarfunktion kan organisationen få en ökad medvetenhet och motståndskraft mot riskerna för mutor och korruption samt gynna en rapportering av eventuella misstankar om mutor och korruption.

Vi noterar även att erhållna enkätsvar indikerar på att det finns ett behov av utökade informations och utbildningsinsatser inom området inklusive information om hur misstankar kan rapporteras..

Samlad bedömning

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsens övergripande förebyggande arbete mot mutor och korruption är ändamålsenligt. Den sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens förebyggande arbete *inte helt* sker på ett ändamålsenligt sätt.

Rekommendationer

Utifrån genomför granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- Informera nämnderna om vikten av att de risker som tas med för jäv, mutor och korruption i respektive riskanalys ska vara nämndsspecifika.
- Utveckla styrdokumentet relaterade till risken för jäv, mutor och korruption ytterligare i syfte att nå ett ändamålsenligt innehåll.
- Arbeta fram och kommunicera en uppförandekod för leverantörer vilken tydliggör kommunens ståndpunkt kring mutor och korruption.
- Genomföra regelbundna utbildningar kring jäv, mutor och korruption för förtroendevalda politiker även under pågående mandatperiod.
- Genomföra löpande utbildningar/ informationen kring jäv, mutor och korruption till tjänstepersoner/ chefer exempelvis vid arbetsplatsträffar och workshops.
- Säkerställa att adekvat information om kommunens visselblåsarfunktion samt alternativa rapporteringskanaler gällande misstänkta oegentligheter ges till alla förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Genomföra en uppföljning av styrdokumentens efterlevnad vilket exempelvis kan ske inom ramen för den interna kontrollplanen.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Är området jäv, mutor och korruption beaktat i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplan?	Delvis	
2. Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt innehåll?	Delvis	

3. Sker det en uppföljning av riktlinjernas efterlevnad i tillräcklig omfattning och frekvens avseende jäv, mutor och korruption?

Delvis



4. Sker det information och utbildning till tjänstepersoner, politiker och leverantörer avseende jäv, mutor och korruption i tillräcklig omfattning och frekvens?

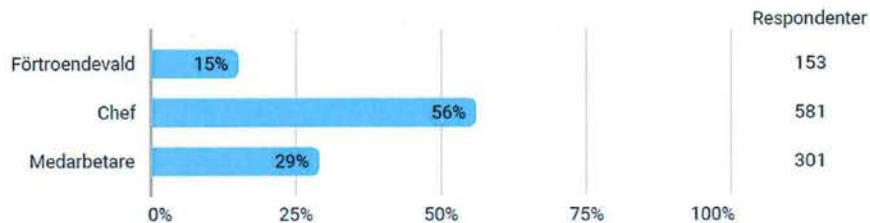
Delvis



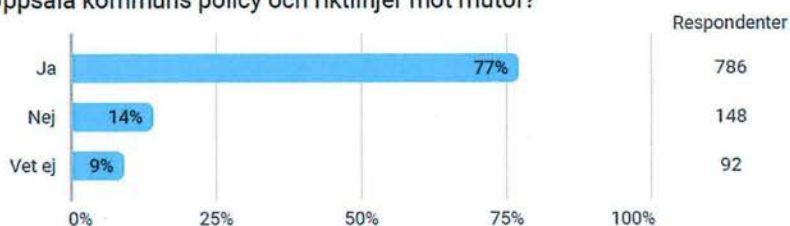
Bilaga 1

Nedan framgår de enkätsvar som erhållits i granskningen.

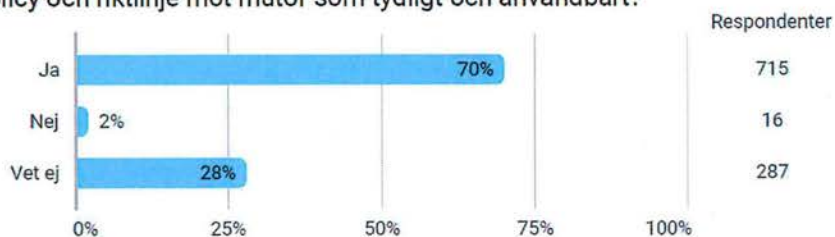
Ange din roll:



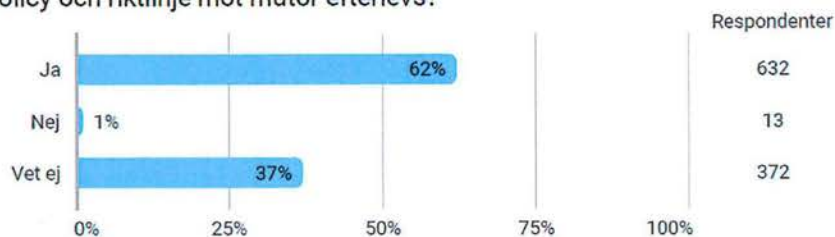
Känner du till innehållet i Uppsala kommuns policy och riktlinjer mot mutor?



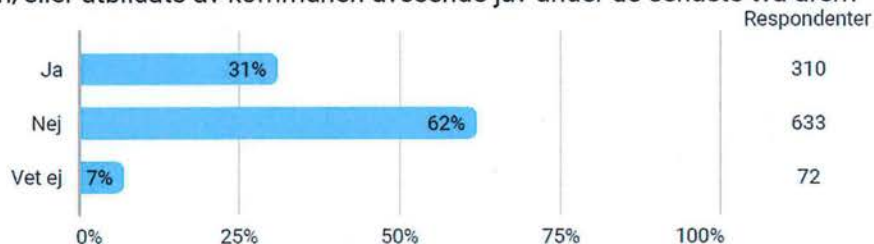
Upplever du innehållet i policy och riktlinje mot mutor som tydligt och användbart?



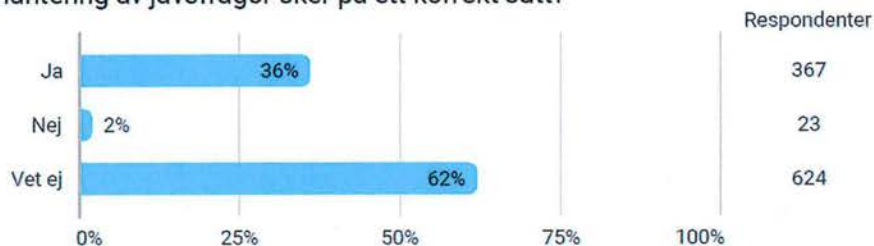
Upplever du att gällande policy och riktlinje mot mutor efterlevs?



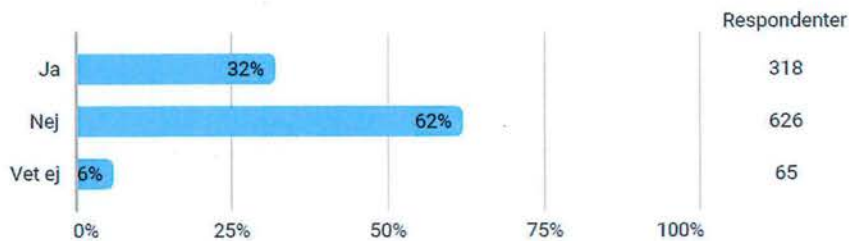
Har du fått information och/eller utbildats av kommunen avseende jäv under de senaste två åren?



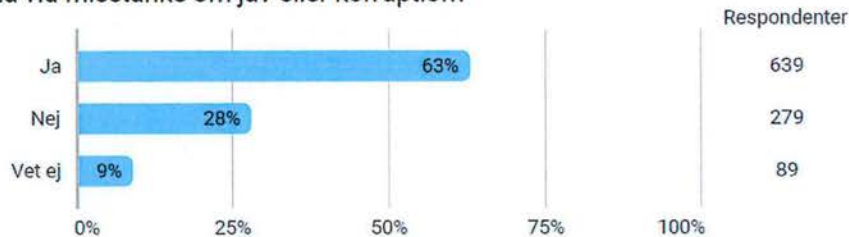
Anser du att kommunens hantering av jävsfrågor sker på ett korrekt sätt?



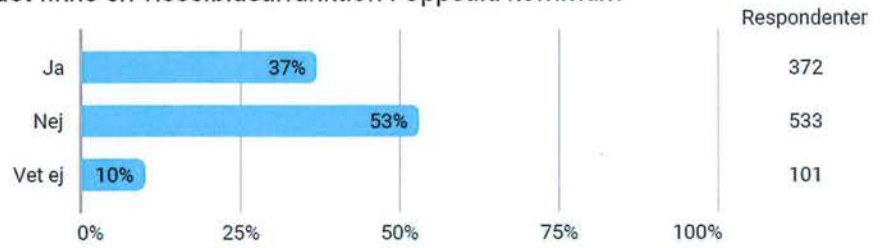
Har du fått information och/eller utbildats av kommunen avseende korrupktion och mutor under de senaste två åren?



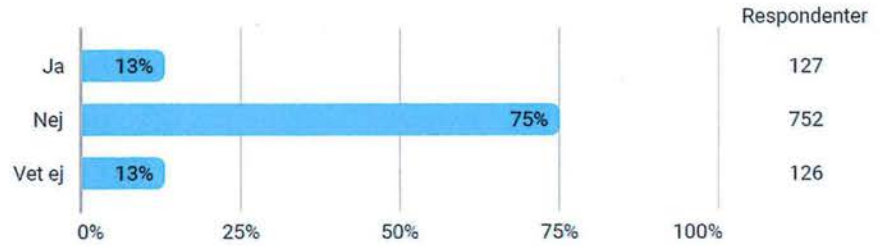
Vet du vem du ska kontakta vid misstanke om jäv eller korrupktion?



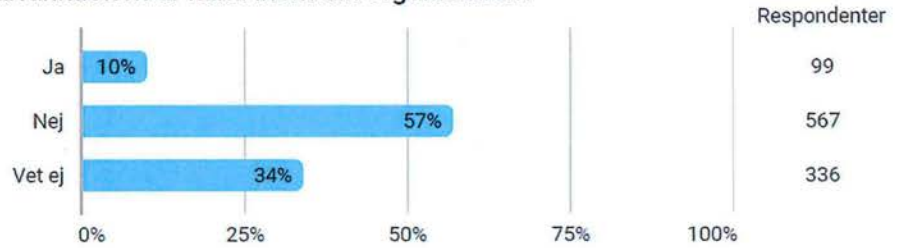
Har du kännedom om att det finns en visselblåsarfunktion i Uppsala kommun?



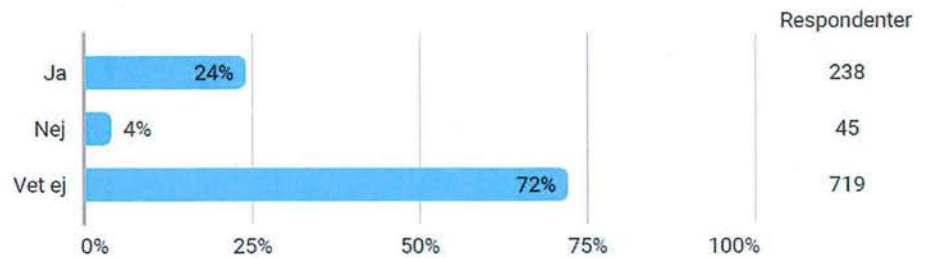
Har du har erhållit information av kommunen om visselblåsarfunktionen under de senaste två åren?



Upplever du att visselblåsarfunktionen är känd inom din organisation?



Har du förtroende för kommunens visselblåsarfunktion?



2021-08-27

Lena Salomon

Malin Odby

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2021-10-22Diarienummer:
KRN-2021-00027

KOMMUNREVISIONEN

För yttrande:

Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Äldrenämnden
Omsorgsnämnden
Styrelsen för Uppsalahem AB
Styrelsen för Skolfastigheter AB*För kännedom:*
Kommunfullmäktige
Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB

Granskning av lokalförsörjningsprocessen

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska lokalförsörjningsprocessen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Granskningen visar att kommunens lokalförsörjningsprocess består av en rad olika processer som involverar kommunstyrelsen, lokalnyttjande verksamheter, de kommunala bolagen samt externa aktörer. Kommunen tillämpar en centraliserad lokalförsörjningsprocess där huvudansvaret för lokalförsörjning och lokalplanering ligger på fastighetsstaben inom kommunledningskontoret under kommunstyrelsen. Verksamheternas lokalförsörjningsplaner tas fram genom ett samarbete mellan kommunledningskontorets fastighetsstab och i dialog med berörda verksamhetsnämnder samt kommunala bolag.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Bedömningen grundar sig på att kommunstyrelsen bedriver ett utvecklingsarbete gällande lokalförsörjningen, men ytterligare behöver formalisera arbetet genom att ta fram och tydliggöra processbeskrivningar, rutiner och mallar när det gäller området.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- För att stärka den centrala överblicken, uppföljningen och kontrollen bör verksamhetsnämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställas i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.
- Öka tydligheten i hur de demografiska behoven ska skrivas fram av lokalnyttjande verksamhetsnämnder, för att på så sätt få en mer rättvis bild av de framtida investeringsbehoven på kortare och längre sikt inklusive tänkbara scenarier. Säkerställ också att det finns rutiner för uppdatering av behovsplaner.
- För att få till stånd bättre kostnadsuppskattningar bör kommunens förstudier till lokalinvesteringar omfatta möjliga lösningsalternativ som prissätts och avslutas med ett preliminärt hyresavtal tecknas med verksamheten.
- För att lyckas med synkroniseringen av lokal- och stadsutvecklingsplaneringen bör kommunstyrelsen använda sig av ett öppet arbetssätt där fastighetsstaben och stadsbyggnadsförvaltningen har större insyn i varandras planeringsarbete och tidplaner.
- Säkerställ att fastighetsstaben arbetar aktivt för att uppdatera lokalförsörjningsplaneringen vid förändrade tidplaner inom stadsutvecklingen.
- Se över möjligheten att göra regelbundna känslighetsanalyser i större projekt, dvs. analysera hur enskilda nämnders driftsresultat förändras utifrån förändrade omvärldsfaktorer. Mot bakgrund av att kommunen står inför stora investeringar inom förskolan och skolan kan sådana analyser vara av relevans eftersom makroekonomiska faktorer kan tänkas förändra den generella skolpengen. En sådan känslighetsanalys skulle exempelvis kunna behandlas i de lokalnyttjande nämndernas lokalförsörjningsplaner/eller i en kommande kommungemensam lokalförsörjningsplan.
- Överväg att utveckla standardkoncept för olika typer av verksamhetslokaler, i syfte att säkerställa att de mest funktionella och rationella lokalerna kommer till stånd.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation senast 2022-01-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen



Per Davidsson
Ordförande

Granskning av Lokalförsörjningsprocessen

Uppsala kommun

Oktober 2021

Said Ashrafi, projektledare






Caroline Tham Johansson, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av lokalförsörjningsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Kommunens lokalförsörjningsprocess består av en rad olika processer som involverar kommunstyrelsen, lokalnyttjande verksamheter, kommunala bolagen samt externa aktörer. Kommunen tillämpar en centraliserad lokalförsörjningsprocess där huvudansvaret för lokalförsörjning och lokalplanering ligger på fastighetsstaben inom kommunledningskontoret under kommunstyrelsen. Verksamheternas lokalförsörjningsplaner tas fram genom ett samarbete mellan kommunledningskontorets fastighetsstab och i dialog med berörda verksamhetsnämnder samt kommunala bolag. Därefter sammanställer fastighetsstaben, tillsammans med berörd verksamhet, underlag för beslut av respektive nämnds lokalförsörjningsplan. Efter beslut i respektive verksamhetsnämnd och slutligen i kommunstyrelsen går lokalförsörjningsplanerna till fastighetsstaben för verkställighet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **delvis** har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna. Granskningen har visat att kommunstyrelsen bedriver ett utvecklingsarbete gällande lokalförsörjningen men ytterligare behöver formalisera arbetet genom att ta fram och tydliggöra processbeskrivningar, rutiner och mallar när det gäller området. Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)	Delvis 
Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?	Delvis 
Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?	Delvis 
Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov.	Ja 
Säkerställer lokalförsörjningsprocessen det för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och	Delvis 

funktionella lokaler?

Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt.

Delvis



Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?

Ja



Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- För att stärka den centrala överblicken, uppföljningen och kontrollen bör verksamhetsnämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställas i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.
- Öka tydligheten i hur de demografiska behoven ska skrivas fram av lokalnyttjande verksamhetsnämnder, för att på så sätt få en mer rättvis bild av de framtida investeringsbehoven på kortare och längre sikt inklusive tänkbara scenarier. Säkerställ också att det finns rutiner för uppdatering av behovsplaner.
- För att få till stånd bättre kostnadsuppskattningar bör kommunens förstudier till lokalinvesteringar omfatta möjliga lösningsalternativ som prissätts och avslutas med att ett preliminärt hyresavtal tecknas med verksamheten.
- För att lyckas med synkroniseringen av lokal- och stadsutvecklingsplaneringen bör kommunstyrelsen använda sig av ett lätttröligt och anpassningsbart arbetssätt där fastighetsstaben och samhällsbyggnadsförvaltningen har större insyn i varandras planeringsarbete och tidplaner.
- Säkerställ att fastighetsstaben arbetar aktivt för att uppdatera lokalförsörjningsplaneringen vid förändrade tidplaner inom stadsutvecklingen.
- Se över möjligheten att göra regelbundna känslighetsanalyser i större projekt, dvs. analysera hur enskilda nämnders driftsresultat förändras utifrån förändrade omvärldsfaktorer. Mot bakgrund av att kommunen står inför stora investeringar inom förskolan och skolan kan sådana analyser vara av relevans eftersom makroekonomiska faktorer kan tänkas förändra den generella skolpengen. En sådan känslighetsanalys skulle exempelvis kunna behandlas i de lokalnyttjande nämndernas lokalförsörjningsplaner/eller i en kommande kommungemensam lokalförsörjningsplan.
- Överväg att utveckla standardkoncept för olika typer av verksamhetslokaler, i syfte att säkerställa att de mest funktionella och rationella lokalerna kommer till stånd.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	7
Mål och principer för lokalförsörjning	7
laktagelser	7
Bedömning	9
Ansvarsfördelning	10
laktagelser	10
Organisation	11
Bedömning	14
Lokalprojektens påverkan på driftkostnadsutveckling	14
laktagelser	14
Bedömning	16
Samverkan med utveckling av fastighetsbeståndet	17
laktagelser	17
Bedömning	18
Säkerställandet av mest ekonomiskt fördelaktiga lokaler	19
laktagelser	19
Bedömning	20

Politikens delaktighet	21
lakttagelser	21
Bedömning	23
Upparbetat arbetssätt	23
lakttagelser	23
Bedömning	24
Samlad bedömning	25

Inledning

Bakgrund

Den demografiska utvecklingen medför att många kommuner behöver se över sina lokalbehov när det gäller verksamhetslokaler. Det kan behövas fler (eller färre) förskolor, skolor, äldreboenden, idrottsanläggningar med mera. För att denna process ska vara väl fungerande krävs det att det finns en tydlig styrning och en tydlig fördelning av ansvar och roller.

Det behövs en fungerande kommunikation och ansvarsfördelning mellan de olika verksamheterna (skola, socialtjänst med mera), fastighetsansvariga och planprocess ansvariga. Om detta brister riskerar kommunen att tvingas till dyra tillfälliga lösningar för att klara verksamhetens lokalbehov alternativt att behöva betala för övertaliga lokaler som inte behövs i verksamheten.

I Uppsala är situationen med brist på lokaler för bl a LSS-boenden känd, men i takt med befolkningstillväxten kommer det finnas stora behov av verksamhetslokaler för de flesta verksamheter. Kommunens revisorer har efter en riskbedömning beslutat att genomföra en granskning avseende kommunens lokalförsörjningsprocess.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Revisionsfrågor:

- Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)
- Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?
- Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?
- Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov.
- Säkerställer lokalförsörjningsprocessen de mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler för kommunkoncernen?
- Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt.
- Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vår bedömning av revisionsfrågorna har tagit utgångspunkt i vad som sägs i:

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Tillämpbara interna regelverk, policy och riktlinjer

Avgränsning

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen, utifrån att styrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, såsom lokalförsörjning.

Granskningen omfattar lokalförsörjningen till de verksamheter som utbildningsnämnden, äldrenämnden och omsorgsnämnden ansvarar för, vilket även innebär att Uppsalahem AB och Skolfastigheter AB berörs såsom ägare/förvaltare av verksamhetslokaler.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, insamling av beslutsunderlag samt genom 12 stycken gruppintervjuer med totalt 37 respondenter. Följande funktioner har intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande, vice ordförande och tredje ordförande.
- Samtliga enhetschefer från fastighetsstaben, kommunledningskontoret.
- Ordförande för utbildningsnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden.
- Representanter från kommunledningskontoret med följande funktioner; Stabschef, enhetschef avtal, enhetschef förvaltning och intendentur och ekonomistrateg
- Representanter från arbetsgrupperna för Bostads- och lokalförsörjningsplan för personer med funktionsnedsättning, Lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler och Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre.
- Direktör för utbildningsförvaltningen.
- Direktör för vård- och omsorgsförvaltningen.
- Representanter från Skolfastigheter.
- Representanter från Uppsalahem AB.
- Enhetschef plan, stadsbyggnadsförvaltningen.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Mål och principer för lokalförsörjning

Revisionsfråga 1: Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)

lakttagelser

Mål och principer för kommunens lokalförsörjning

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar att säkerställa att långsiktigt hållbara lokalförsörjningsplaner ska finnas för all kommunal verksamhet för behovet på både kort och lång sikt.

I kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2021 – 2023 återfinns bl.a. följande inriktningsmål från kommunfullmäktige:

- Inriktningsmål 1 "Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi".
- Inriktningsmål 6 "Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande".
- Inriktningsmål 7: Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet.

Kommunstyrelsen bidrar till dessa inriktningsmål bland annat inom dessa områden:

I budgeten anges att Kommunstyrelsen bidrar till inriktningsmål 1 bland annat inom lokalförsörjning. Kommunstyrelsen styr och samordnar den kommunala verksamheten. Nämnden leder arbetet med att ta fram styrdokument. Hållbarhetsdimensionerna i Agenda 2030 integreras i styrningen.

Kommunstyrelsen arbetar med kommunkoncernens långsiktiga prognoser och investeringsplaner. Det ger förutsättningar för att hantera framtida finansiella utmaningar och säkra budget i balans. Analys av ekonomin över tid och i relation till andra är centralt för rätt användning av kommunkoncernens resurser. Inför beslut om åtgärder och investeringar görs samhällsekonomiska analyser som belyser hållbarhetsperspektiven.

Vidare anges i budgeten att Kommunstyrelsen säkerställer att varor, tjänster och entreprenader upphandlas i enlighet med gällande lagstiftning och på ett för kommunen ekonomiskt fördelaktigt sätt. Kommunstyrelsen ansvarar för de kommunala verksamheternas fastighetsrelaterade frågor. Kommunstyrelsen tillhandahåller lokaler som är ändamålsenliga, hållbara och kostnadseffektiva. Genom att utveckla den ekonomiska uppföljningen av kommunens fastigheter skapas ökad kostnadskontroll på förvaltningsnivå.

Kommunstyrelsen säkerställer en ekonomiskt hållbar samhällsbyggnad genom strategiska markförvärv. Genom att utveckla kommunens markägande skapas värden för Uppsalas medborgare och näringsliv.

Kommunstyrelsemål: N1.2 Stärka styrningen av större projekt inom kommunkoncernen, såväl investeringsprojekt som andra större projekt. Under detta mål står följande:

“För att möta tillväxten och framtida utmaningar krävs att kommunkoncernen har god förmåga att genomföra komplexa utvecklingsprojekt. För att säkerställa största möjliga nytta för investerade medel behöver koncernens styrning av investeringsprojekt och andra större projekt stärkas. Utvecklingsprojekten ska i högre grad genomföras i enlighet med koncerngemensamma arbetssätt, stöd och modeller. De gemensamma arbetssätten ska säkerställa att ekonomiska ramar hålls, att kvalitetsmål nås och att driftskostnader och funktion möter förutsättningar och behov.”

Enligt kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2021 – 2023 bidrar kommunstyrelsen till inriktningsmål 6 bland annat inom området lokalförsörjning av pedagogiska lokaler.

Kommunstyrelsen tillgodoser det behov av pedagogiska lokaler som utbildningsnämnden definierat. Ytbehovet för kommande etablering av pedagogiska lokaler förs fram i tidiga planeringsskeden för att säkerställa en god framförhållning. I nämndens ansvar ingår att utföra städning av pedagogiska lokaler. Det ska genomföras på ett sätt som ger barn och elever en ren, hygienisk och god miljö att vistas i. Kommunstyrelsen bidrar till inriktningsmål 7 bland annat inom området Anpassad bostads- och lokalförsörjning.

Enligt kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2021 – 2023 tillgodoser kommunstyrelsen det behov som berörda nämnder definierat av ändamålsenliga lokaler och biståndsbedömda boenden. Kommunstyrelsen säkerställer också att tillgänglighetsperspektivet tas om hand vid beslut om nyproduktion eller större fastighetsrenoveringar. Nämnden bevakar etableringen av seniorbostäder i tidiga planeringsskeden och deltar i arbetet med att etablera fler seniorrestauranger.

Tabell: Indikatorer för lokalförsörjning

Indikatorer lokalförsörjning	Nuvärde	Målsättning	Trend
Vakansgrader, andel outhyrda bostäder, %	1,59	Minska	~
Vakansgrader, andel outhyrda lokaler, %	0,76	Minska	~
Bashyra per kvadratmeter för grundskola, kr	1362	Minska	~
Bashyra per kvadratmeter för förskola, kr	1747	Minska	~

Källa: Verksamhetsplan och budget år 2021-2023

I intervjuer framkommer att kommunen har ett antal hållbarhetsmål som lokalförsörjningen behöver beakta i sina behovsbedömningarna och att dessa mål kan vara kostnadsdrivande. I intervjuer framkommer att det vid beställningar av lokaler, saknas fastställda rutiner eller principer för vilka krav som ska ställas för att uppnå andra parallella mål som till exempel för att uppnå miljö- och klimatmål. Ett exempel som gavs vid intervju är att vid renoveringen av stadshuset valdes en standard som kallas BREEAM. Uppsalahem använder sig av svanenmärkning och Skolfastigheter arbetar med hållbarhet genom att certifierar som Miljöbyggnad silver för att uppnå kommunens hållbarhetsmål.

Bedömning

Revisionsfråga: *Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)*

Bedömning: *Delvis*

Vår bedömning är att det finns upprättade mål, indikatorer och styrprinciper med bäring på lokalförsörjning. Kommunstyrelsen har upprättat interna mål för med bäring på lokalförsörjning med tillhörande mätvärden. Kommunstyrelsens mål för verksamheten är tydliga avseende innehåll samt förväntad aktivitetsnivå genom indikatorer.

Det är positivt att kommunstyrelsen, för att möta tillväxten och framtida utmaningar, i verksamhetsplanen och budget 2021 – 2023 har förtydligat vad som krävs att kommunkoncernen har god förmåga att genomföra komplexa utvecklingsprojekt. *“För att säkerställa största möjliga nytta för investerade medel behöver koncernens styrning av investeringsprojekt och andra större projekt stärkas. Utvecklingsprojekten ska i högre grad genomföras i enlighet med koncerngemensamma arbetssätt, stöd och modeller. De gemensamma arbetssätten ska säkerställa att ekonomiska ramar hålls, att kvalitetsmål nås och att driftskostnader och funktion möter förutsättningar och behov.”*

Granskningen visar att kommunen även har ett antal hållbarhetsmål som lokalförsörjningen behöver beakta i sina behovsbedömningarna och att dessa mål kan vara kostnadsdrivande. Vid granskningen har det framkommit att det vid beställningar av lokaler, saknas fastställda rutiner eller principer för vilka krav som ska ställas för att uppnå andra parallella mål som till exempel för att uppnå miljö- och klimatmål.

Processen för hållbarhetsstyrningen bör således även inkludera de delar som avser lokalplanering. Styr signaler i harmoni är avgörande för den politiska genomslagskraften. Med genomarbetade styr signaler skapar ägaren förutsättningar för bolagen som i samarbete med berörda nämnder/förvaltningar bidrar till att de politiska målen förverkligas.

Vi bedömer att *kommunstyrelsens styrprinciper* behöver bli mer vägledande och genomsyra kommunens lokalförsörjningsprocess.

Ansvarsfördelning

Revisionsfråga 2: Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?

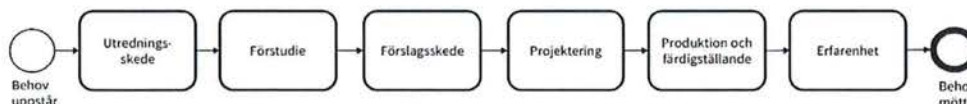
lakttagelser

Inom ramen för granskningen finns ett antal styrande dokument med bäring på revisionsfrågan:

- *Lokalförsörjning i tidiga planeringsskeden - samarbete mellan stab fastighet och bolag.* En överblicksbild av hur lokalförsörjningsprocessen går till mellan stab fastighet och bolag. Dokumentet är inte beslutad av kommunstyrelsen.
- *Bostads- och lokalanskaffningsprocess 210121* beslutad av stab fastighet, kommunledningskontoret. I detta dokument återfinns en utförlig presentation hur bostads- och lokalanskaffningsprocessen ser ut vid nybyggnation.
- *Uppstart bostads- och lokalförsörjningsplaner planerna och kopplingen till mål och budget* beslutad av kommunledningskontoret 2021 anger den övergripande beredning styrning av hur lokalförsörjning går till Uppsala kommun innan lokalförsörjningsplanen är färdigställd.
- *Förslag nytt årshjul bostads- och lokalförsörjningsplaner beslutad av stab fastighet 2021-05-28*
- *Justerad ansvarsfördelning för lokalförsörjning av utbildningslokaler samt ramavtal med Uppsala Kommun Skolfastigheter AB. 2016-03-23 KSN-2016-0531.* Styrdokumentet är en utvecklad projektmodell för större ny- och ombyggnadsprojekt.
- *Justerad ansvarsfördelning för lokalförsörjning av utbildningslokaler samt ramavtal med Uppsala Kommun Skolfastigheter AB. 2016-03-23 KSN-2016-0531.* Styrdokumentet är en utvecklad projektmodell för större ny- och ombyggnadsprojekt.

Figur: Kommunens lokalförsörjningsprocess

Bostads- och lokalanskaffningsprocessen vid nybyggnation



11

¹ Bostads- och lokalanskaffningsprocessen, Stab fastighet, kommunledningskontoret, 2021-01-21

I dokumentet Bostads- och lokalanskaffningsprocessen vid nybyggnation återfinns en utförlig presentation hur bostads- och lokalanskaffningsprocessen ser ut vid nybyggnation. Det börjar med att ett behov uppstår, sedan sker ett utredningsskede, förstudie, förslagsskede, projektering, produktion och färdigställande, erfarenhet som sedan landar i att behovet är mött.

Här nedan redogörs för ansvarig processägare och processens aktörer.

Organisation

Ansvarsfördelning enligt reglemente

Kommunstyrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, såsom lokalförsörjning och mark- och exploatering. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för inhyrning och upplåtelse av lokaler till kommunala verksamheter.

I *Delegationsordning för kommunstyrelsen*, (reviderad av kommunstyrelsen 2018-09-19 § 149 (KSN-2018-2418)) finns det en tydlig förteckning över vilka som har delegation att bli upphandla varor och tjänster inom ärendegruppen fastighet samt in- och uthyrning av lokal/anläggning/särskilda boenden med hyresvärd samt från vilken summa och avtalstid och uppsägning av hyresavtal gäller. Delegationsordningen upplevs vara tydlig av de intervjuade.

Förvaltningsorganisation

Som i ett led i att effektivisera Uppsala kommuns fastighetsförvaltning bolagiserades den stora merparten av kommunens fastigheter 2013. Tre nya fastighetsbolag bildades: Uppsala Kommun Skolfastigheter AB (Skolfastigheter), Uppsala Kommun Sport- och Rekreativfastigheter AB (Sportfastigheter) samt Uppsala Kommun Förvaltningsfastigheter AB (FFAB). Sedan tidigare har kommunen, vid sidan av eget ägande, ägt fastigheter genom Uppsalahem AB, Uppsala AB Uppsala Kommuns Industrihus (Ihus), Uppsala Kommuns Fastighetsaktiebolag (UKFAB) samt Fyrishov AB.

För att kunna möta framtida behov i ett växande Uppsala har det bildats ett nytt arena- och fastighetsbolag. Bolagets namn är Uppsala kommun arenor och fastigheter AB (556457-1452) och verksamheten startade 1 september, 2021. Bolaget ska vara en sammanhållen, proaktiv och professionell part i kontakter med Uppsalas föreningsliv (såväl bredd som spets och elit), näringsliv och besöksnäring i alla frågor som handlar om nyttjande av arenor och fastigheter. Det nya bolaget är en sammanslagning av Sport- och rekreativfastigheter, FFAB och Fyrishov samt kommunstyrelsens och idrott- och fritidsnämndens driftsfunktioner.

Skolfastigheters ansvar för lokalförsörjningen regleras genom ramavtal mellan bolaget och kommunstyrelsen. Ramavtal mellan Uppsalahem och kommunstyrelsen är under framtagande.

Förutom reglemente och delegationsordning finns dokumenterade arbetsbeskrivningar och handläggningsordning för vilka funktioner och roller som ska vara involverade i lokalförsörjningsprocessen.

Ansvarsfördelningen mellan fastighetsstab, förvaltningar och bolag

Kommunen tillämpar en centraliserad lokalförsörjningsprocess där huvudansvaret för lokalförsörjning och lokalplanering ligger på fastighetsstaben inom kommunledningskontoret. Förvaltningarna ansvarar för det strategiska arbetet kopplat till sina ansvarsområden, vilket innebär att dessa tar fram verksamhetsbehov utifrån vilka förändringar som kommer att påverka verksamheterna. I detta arbete ansvarar verksamheterna själva för att ta fram relevanta underlag som definierar behovet utifrån aktuella/prognostiserade målgruppsförändringar/demografi, organisation, myndighetskrav med mera.

Definierade verksamhetsbehov tas sedan upp i kommunens ämnesinriktade arbetsgrupper² för lokalberedningsfrågor. I arbetsgrupperna finns representanter från respektive förvaltning samt representanter från fastighetsstaben. I arbetsgruppen för utbildning saknas representant från utbildningsförvaltningen för närvarande. Det ingår i en arbetsgrupps ansvar att bedöma samordningseffekter och/eller om identifierat behov ska gå vidare i processen. Om så är fallet, stäms identifierade lokalbehov av mot övergripande stadsplanering inom kommunen genom fastighetsstaben.

Verksamheternas lokalförsörjningsplaner tas fram genom ett samarbete mellan kommunledningskontorets fastighetsstab och i dialog med berörda verksamhetsnämnder samt kommunala bolag. Därefter sammanställer fastighetsstaben, tillsammans med berörd verksamhet, underlag för beslut av respektive nämnds lokalförsörjningsplan. Efter beslut i respektive verksamhetsnämnd och slutligen i kommunstyrelsen går lokalförsörjningsplanerna till fastighetsstaben för verkställighet.

Det sker även en koordinering med stadsbyggnadsförvaltningen i framtagandet av lokalförsörjningsplanerna. Enligt intervju med fastighetsstaben pågår ett förbättringsarbete men lokalförsörjningsplanerna har de senaste åren redovisats inför beslut till *styrgrupp för bostads- och lokalförsörjning projekt* och *styrgrupp för bostads- och lokalförsörjning beredningsgrupp för idé- och projektportfölj*. Här har fastighetsstaben inlett ett mer omfattande samarbete där fastighetsstaben stämmer av samtliga pågående bostadsplaner med bostads- och lokalförsörjningsarbetet.

Enligt uppgift sammanställs och analyseras inte de lokalförsörjningsplaner som produceras inom ramen för budgetarbetet på central nivå. I det fall en utredning av fastighetsstaben visar att behovet är prioriterat, byggnationen är genomförbar och de ekonomiska förutsättningarna finns, läggs en beställning till de kommunala fastighetsbolagen eller tillgodoses behovet genom extern upphandling. Ansvarsfördelningen i utredningsskedet kan bli något otydlig eftersom många både från

² Det finns tre arbetsgrupper : arbetsgruppen för *utbildning*, arbetsgruppen för *äldreomsorg*, arbetsgruppen för *omsorg*

verksamheten, fastighetstab och bolag och även externa konsulter blir involverade, men fastighetsstaben genomför ett arbete med att förtydliga gränssnittet mellan olika roller.

Uppsala har ett fåtal fastigheter som är ägda av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen är ägarombud för dessa fastigheter. Ansvarsfördelningen mellan kommunen och bolagen upplevs vara tydlig och dialogen fungerar väl. Det har utarbetats en ny rutin för beställningar av lokalinvesteringar för att förtydliga detaljeringsgrad och förväntad leverans från berörda parter.

Det är fastighetstaben som är beställarombud och som leder arbetet. Från varje förvaltning finns det en beställare som är involverad i genomförandeskedet av beslutat projekt. Enligt intervju ser förvaltningarnas delaktighet i projekten olika ut och fastighetsstaben styr inte förvaltningarnas interna processer. Enligt intervju med representanter från förvaltningarna har det gjorts stora satsningar med framtagande av detaljerade planer inom området av anskaffning av lokaler som har landat i tydliga förvaltningsinterna processer kring detta. Fastighetsstaben har varit delaktig även i den här processen.

Styrningen i budgeten vad gäller roller och ansvar är på en övergripande nivå och uppfattas av parterna som tydlig. Vid intervjuer framkommer det att ansvarsfördelningen mellan kommunen och bolagen upplevs relativt tydlig. Ansvariga politiker i verksamhetsnämnderna anser att ansvarsfördelning är tydlig, eftersom nämndernas tilldelade ansvar utgår från verksamheternas kunskap om den egna verksamhetens förutsättningar och behov. Alla respondenter är eniga om vikten av en dokumenterad beskrivning av lokalförsörjningsprocessen, något som uppfattas ha blivit bättre de senaste åren.

En enkel och dokumenterad processbeskrivning anses ha effektiviserat den interna kommunikationen mellan berörda funktioner och politiken samt medfört att kommunen kan arbeta mer effektivt med sin lokalförsörjning både vad gäller styrning men även vad gäller att uppnå högre grad av samverkan och konsensus mellan olika enheter och nämnd/förvaltningar. Av styrdokument (*Bostads- och lokalansaffningsprocess 210121 se bilaga 1*) framgår exempelvis tydligt vilka ingående steg som processen har, ansvarsfördelning, befogenheter och beslutsgång samt förväntat utfall för respektive steg.

I intervjuerna framkommer att kommunen är beroende av de fristående aktörerna på marknaden. Det upplevs ha varit otydligt vem det är som fattar besluten att äga eller hyra och var i processen detta ska klargöras. De utbyggnadsplaner och samhällsplanering som finns stämmer inte alltid överens med den totala befolkningsprognosen, dvs utbyggnadsplaner kan inte realiserats fullt ut i takt med befolkningsutvecklingen.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?

Bedömning: Delvis

Vi bedömer att det finns en sammanhållen lokalförsörjningsprocess mellan kommunstyrelsen och gränssnittet mellan verksamheter, fastighetsstab och bolag är reglerade på ett tydligt i gällande styrdokument. Ansvarsfördelningen i utredningsskedet kan bli något otydlig eftersom många både från verksamheten, fastighetstab och bolag och även externa konsulter blir involverade, men fastighetsstaben genomför ett arbete med att förtydliga gränssnittet mellan olika roller.

Vi bedömer att det delvis finns en tydlig ansvarsfördelning avseende anskaffning av lokaler. I intervjuerna framkommer att kommunen är beroende av de fristående aktörerna på marknaden. Det upplevs ha varit otydligt vem det är som fattar besluten att äga eller hyra och var i processen detta ska klargöras. De utbyggnadsplaner och samhällsplanering som finns stämmer inte alltid överens med den totala befolkningsprognosen, dvs utbyggnadsplaner kan inte realiserar fullt ut i takt med befolkningsutvecklingen.

Lokalprojektens påverkan på driftkostnadsutveckling

Revisionsfråga 3: Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftkostnadsutveckling både på kort och lång sikt?

lakttagelser

Granskningen visar att någon kommunövergripande lokalförsörjningsplan inte föreligger. Inom ramen för granskningen finns ett antal styrande dokument med bäring på revisionsfrågan kopplat till nämnds nivå:

- *Lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler 2021-2025 med utblick till 2030* beslutad av utbildningsnämnden 2020-11-18 och godkänd av kommunstyrelsen 2020-12-16. Planen tas fram genom ett samarbete mellan utbildningsförvaltningen, kommunledningskontoret samt berörda kommunala bolag.
- *Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025 med utblick till 2030* beslutad av äldrenämnden 2020-11-19 och godkänd av kommunstyrelsen 2020-12-16. Planen tas fram genom ett samarbete mellan äldreförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, kommunledningskontoret samt berörda kommunala bolag.
- *Bostads- och lokalförsörjningsplan för personer med funktionsnedsättning 2021-2025 med utblick till 2030* beslutad av omsorgsnämnden 2020-11-24 och godkänd av kommunstyrelsen 2020-12-16. Planen tas fram genom ett samarbete mellan vård- och omsorgsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, kommunledningskontoret samt berörda kommunala bolag.

Vi har granskat lokalförsörjningsplanerna för utbildningsnämnden, äldrenämnden och omsorgsnämnden. Planperioden omfattas av åren 2021 – 2025. Förslagen till åtgärder är kopplade till mål- och budgetprocessen. Förslag på åtgärder anges även för åren 2026–2030 men är inte lika specificerade i tid.

Lokalförsörjningsplanerna utgår från befolkningsprognoser som grund för analys och bedömning av behov. Befolkningsprognosen görs både för hela kommunen samt delområden. Som nämndes ovan omfattas planperioden av åren 2021 – 2025 och förslag på åtgärder anges även för åren 2026–2030 men är inte lika specificerade i tid, men kommunens områdesbefolkningsprognos är 5 år vilket enligt intervju inte låter förvaltningen visa områdesanalyser mer än 5 år framåt. De incitament som bör finnas för att planera mer långsiktigt ser olika ut för olika parter i lokalförsörjningsprocessen.

För att uppskatta behovet av förskola och grundskola används schabloner, dock har det varierat ganska mycket kring barn och ungdomar. En svårighet uppges vara att det arbetas mycket analogt och det är resurskrävande.

Nedan görs en kort redogörelse för storleken på upptagna lokalinvesteringar samt förväntade driftkostnader.

I lokalförsörjningsplanerna kallas lokalprojekt för åtgärd och återfinns i lokalförsörjningsplanerna under rubriker som *nya åtgärder, tidigare beslutade åtgärder, utredningar och uppföljning av tidigare beslutade åtgärder och utredningar som inte leder till lokalåtgärd*. Varje åtgärd återger vilken enhet det handlar om, en beskrivning om enheten samt vilket år åtgärden ska vara färdigställd.

Utbildningsnämndens lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler redovisar 42 större åtgärder under de närmaste fem åren samt 5 mindre åtgärder i befintliga lokaler.

Åtgärderna i denna plan för perioden fram till 2030 innebär:

- 6 403 miljoner kronor i investeringar i fastigheter
- 624 miljoner kronor i verksamhetsbunden investering
- 410 miljoner kronor i tillkommande hyreskostnader

Till detta tillkommer kostnaderna för drift av verksamheten.

Under rubriken åtgärder återfinns vilka åtgärder som är inkluderade i Mål- och budget 2021, både nya åtgärder och tidigare beslutade åtgärder. En tabell finns med vad det är för typ av enhet, beskrivningen av enheten samt vilket år åtgärden ska vara färdigställd.

Omsorgsnämndens bostads- och lokalförsörjningsplan redovisar 18 åtgärder. Eftersom kommunkoncernen är fastighetsägare och måste förse verksamhetens behov med tex. möbler finns det beräkningar av dessa kostnader i lokalförsörjningsplanen, antingen utifrån verklig genomförandeplanering eller övergripande schabloner.

Nya och tidigare beslutade åtgärderna i denna plan innebär under 2021-2030:

- 40,5 miljoner kr i investeringar i fastigheter för kommunkoncernen

- 5,9 miljoner kr i investeringar för omsorgsnämnden
- 9,3 miljoner kr i ökade hyreskostnader för omsorgsnämnden

Till detta tillkommer kostnaderna för drift av verksamheten. De ekonomiska förutsättningarna har löpande stämts av mot mål och budget.

Äldrenämndens bostads- och lokalförsörjningsplan redovisar fyra åtgärder under de närmsta fem åren. Coronapandemin har haft en betydande effekt på beläggningen av platser och det är i dagsläget svårt att se vilka långsiktiga effekter detta kommer få på behovsprognosen. Prognosen visar ett överskott i vård- och omsorgsboende till och med år 2027. Under den närmaste 5-årsperioden är det framförallt i staden som den stora befolkningsökningen och utbyggnaden av platser förväntas ske. Behovet i lokalförsörjningsplanen är uppskattat utifrån kommunens officiella befolkningsprognos.

Nya och tidigare åtgärder i planen innebär under 2021-2030:

- 170 miljoner kr i investeringar i fastigheter för kommunkoncernen
- 11 miljoner kr i investeringar i inventarier för äldrenämnden
- 10 miljoner kr i ökade hyreskostnader för äldrenämnden

Till detta tillkommer kostnaderna för drift av verksamheten.

De framtagna lokalförsörjningsplanerna i kommunen behandlar hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling.

Kostnadsuppskattningar som görs i detta skede bygger på schabloner baserade på tidigare genomförda projekt. I lokalförsörjningsplanerna finns en prognostiserad total hyresökning under planperioden. Det saknas dock uppgift om vilken hyreskostnad (indikativ hyra) de enskilda lokalinvesteringar kommer att generera. Information om den hyreskostnaden bygger på slutkostnadsprognosen för projektet och denna information meddelas i slutskedet av ett genomfört projekt.

Bedömning

Revisionsfråga: *Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?*

Bedömning: *Delvis*

Granskningen visar att det inte finns någon *kommunövergripande lokalförsörjningsplan*, vilket enligt vår bedömning minskar möjligheten till en helhetssyn över kommunens totala lokalbehov. Kommunens lokalförsörjningsplan utgör inte bara ett viktigt verktyg i planeringsarbetet för en väl fungerande infrastruktur och samhällsservice i såväl befintliga som i framväxande områden, utan ska också ge en övergripande bild av kommunens sammantagna lokalkostnadsutveckling.

Genomgång av upprättade styrdokument visar att dessa innehåller anvisningar avseende styrning och ledning, grundläggande processer och rutiner. Det finns utvecklingsområden, till exempel att samordna de olika lokalförsörjningsplanerna. Vi bedömer vidare att utbildningsnämnden, äldrenämnden och omsorgsnämnden redogör i

respektive lokalförsörjningsplan hur lokalprojekt påverkar verksamheten på ett övergripande sätt både på kort och lång sikt.

Lokalförsörjningsplanerna är underlag till budget- och investeringsberedningen som sedan beslutas i fullmäktige. Lokalförsörjningsprocessens årshjul (beskrivs närmare under revisionsfråga 6) är anpassat till att följa kommunens mål- och budget årshjul.

Lokalförsörjningsplanen ska vara *strategisk och ha ett långsiktigt perspektiv*, då om-, till- och nybyggnation är långa processer. Kommunens lokalförsörjningsplaner uppdateras årligen, vilket är ett bra sätt att säkerställa att åtgärderna ligger rätt i tid för att kunna mobilisera planeringsmässiga förutsättningar samt allokera tillräckliga ekonomiska resurser till lokalinvesteringarna.

De framtagna lokalförsörjningsplanerna för nämnderna behandlar hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds *driftskostnadsutveckling*. Kostnadsuppskattningar som görs i detta skede bygger på schabloner baserade på tidigare genomförda projekt. Det saknas dock uppgift om vilken hyreskostnad (indikativ hyra) de enskilda lokalinvesteringar kommer att generera. Information om den hyreskostnaden bygger på slutkostnadsprognosen för projektet och denna information meddelas i slutskedet av ett genomfört projekt.

Granskningen av lokalförsörjningsplanerna visar att dessa innehåller information om åtgärder avseende såväl nyproduktion som verksamhetsanpassningar, dock inte behovet av underhållsåtgärder gällande befintligt bestånd och behov av avveckling av lokaler. Enligt vår bedömning kan fastighetsstabens uppdrag, att ta fram underlag för att skapa överblick och därmed ett optimalt lokalutnyttjande, utifrån ett helhetsperspektiv bli bättre om lokalförsörjningsplanerna kompletteras med skäliga bedömningar av beståndets underhållsbehov.

Samverkan med utveckling av fastighetsbeståndet

Revisionsfråga 4: Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov?

lakttagelser

En av de viktigaste förutsättningarna för lokalförsörjningen och utveckling av fastighetsbeståndet är markutvecklingen. Kommunen behöver säkerställa tillgången till mark för den expansion av kommunal service som krävs när kommunen växer.

Översiktsplanen³ utgör ett tydligt styrdokument för markutvecklingen inom kommunen. I intervjuer lyfts den strategiska markutvecklingen som en mycket viktig framgångsfaktor då det gäller Uppsalas framtida utveckling. Diskussioner har förts kring effektiviseringen av markutvecklingen mot bakgrund av den strategiska betydelsen för kommunens behov av verksamhetslokaler. Enligt intervju ska det långsiktiga behovet av

³ Översiktsplan 2016, antagen av fullmäktige dec 2016

lättbearbetbar mark säkerställas i arbete med fördjupade översiktsplaner så att adekvat mark i tillräcklig omfattning kan reserveras i tidiga skeden.

Gällande fastighetsbeståndets utveckling för att möta behovet saknas det i dagsläget en fastighetsstrategi innehållande mål och riktlinjer som syftar till att redogöra för hur kommunen ser på fastighetsbeståndet samt hur kommunen uppnår ett effektivt lokalutnyttjande, men enligt vad som redovisas i genomförda intervjuer håller en sådan på att utvecklas.

Forum för samverkan

För att stärka den centrala överblicken, uppföljningen och kontrollen samt säkerställa att alla aktiviteter stödjer den övergripande kommunkoncernnyttan har det inrättats en styrgrupp för bostads- och lokalförsörjning, i vilken samtliga förvaltningschefer från lokalutnyttjande verksamheter samt fastighetsstaben är representerade. Styrgruppens huvudsakliga arbetsuppgift är att skapa samsyn kring frågor av strategisk karaktär. Styrgruppen träffas en gång per månad och dessa möten dokumenteras.

Enligt intervju sker det nu ett arbete med att kartlägga vilka forum som finns och hur ofta de berörda aktörerna ska träffas. Det har skett en förändring i arbetssätten som har lett till en större förståelse och samstämmighet mellan de olika arbetsgrupperna som inte har varit en självklarhet tidigare.

De ämnesinrikade arbetsgrupperna som nämndes tidigare träffas regelbundet. Arbetsgruppen för omsorg träffas varannan vecka. Just nu pågår ett utökat samarbete med Uppsalahem. Det som försvårar situationen är ibland prioritering mellan projekten. Ett exempel är att reserverad mark som avsåg ett LSS-boende istället användes för byggnationen av en förskola utifrån att det bedömdes finnas ett större behov av detta. Denna prioriteringsfråga hanterades av kommunstyrelsen.

Bedömning

Revisionsfråga: *Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov?*

Bedömning: *Ja*

Vi bedömer att lokalförsörjning sker i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov. Det finns forum för samverkan både på strategisk och operativ nivå och dessa upplevs fungera väl.

Förutom utmaningen i att planera och bygga nya bostäder, behöver kommunstyrelsen även säkerställa att stadsbyggnadsplaneringen samspelar med lokalförsörjningsplaneringen. Att proaktivt planera för att bygga om, bygga till eller bygga nya verksamhetslokaler i bostadsområdena som lever upp till invånarnas önskemål gällande service och attraktion. Skulle förändring i flyttströmmar bli en långsiktig märkbar trend, finns en stor risk att många prognoser och budgetar gällande bostadsbyggnation slår fel, vilket i sin tur påverkar även lokalförsörjningen.

Säkerställandet av mest ekonomiskt fördelaktiga lokaler

Revisionsfråga 5: Säkerställer lokalförsörjningsprocessen de mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna för kommunkoncernen?

lakttagelser

I kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget står att " för att möta tillväxten och framtida utmaningar krävs att kommunkoncernen har god förmåga att genomföra komplexa utvecklingsprojekt. För att säkerställa största möjliga nytta för investerade medel behöver koncernens styrning av investeringsprojekt och andra större projekt stärkas. Utvecklingsprojekten ska i högre grad genomföras i enlighet med koncerngemensamma arbetssätt, stöd och modeller. De gemensamma arbetssätten ska säkerställa att ekonomiska ramar hålls, att kvalitetsmål nås och att driftskostnader och funktion möter förutsättningar och behov."

Som nämndes under revisionsfråga 1 framkommer i intervjuer att det vid beställningar av lokaler, saknas fastställda rutiner eller principer för vilka krav som ska ställas för att uppnå andra parallella mål som till exempel miljö- och klimatmål. Ett exempel som gavs vid intervju är att vid renoveringen av stadshuset valdes en standard som kallas BREEAM. Uppsalahem använder sig av svanenmärkning och Skolfastigheter certifierar som Miljöbyggnad silver för att uppnå kommunens hållbarhetsmål. Enligt intervjuer har kommunstyrelsen svårigheter att bedöma om dessa standarder svarar tillräckligt mot kommunens övergripande miljö- och klimatmål.

De framtagna lokalförsörjningsplanerna för respektive nämnd behandlar hur de föreslagna åtgärderna kommer påverka respektive nämnds finansiering de kommande fem åren med utblick till år 2030.

Vi har tagit del av verksamhetsnämndernas funktionsprogram. Dokumenten används som underlag till projektens rumsfunktioner vid kravställning. Funktionsprogrammen säkerställer att projektet utförs efter de krav som behövs för det specifika projektet. Enligt verksamheterna och fastighetsstaben har det blivit dyrare att möta lokalbehovet genom nyproduktion samt dyrare att hyra. För närvarande upplevs trycket på lokalbehovet vara stort och förutsättningarna för byggklar mark för verksamhetslokaler konkurrerar med efterfrågan på tillgänglig mark för bostadsändamål. Ska det byggas ett nytt bostadsområde så behöver fastighetsstaben vänta länge för att få information om bostadsprojektet. Lokalförsörjningen blir då lidande och kommer försent in i processen.

Enligt intervju med *arbetsgruppen för utbildning* lyfts två aspekter som försvårar arbetet med nulägesanalysen. Det ena är att ha ett kortare perspektiv i behovsbedömningen och det andra de stegrande priserna på byggnadsmarknaden, vilket kan göra att projekt skjuts framåt i tiden. Konsekvensen av detta är att det kan bli förseningar i projekt som betyder att moduler måste upp för att det krävs en byggnad och detta leder till ökade kostnader. Utbildningsförvaltningen anser att det bör finnas tydliga incitament för att hålla ner kostnaderna. I den beslutade lokalförsörjningsplanen för utbildningsnämnden

uppges förvaltningen försöka sänka investeringskostnader genom att pröva samlokalisering mellan verksamheterna.

Arbetsgruppen för omsorg uppger att ekonomerna är delaktiga i arbetet för att säkerställa att de ekonomiska aspekterna inkluderas i planerna. Något som saknas är en fullständig sammansättning av kompetenser. Fastighetsstaben uttrycker ett behov av att stärka länken mellan lokalförsörjningen och ekonomin. Det har inte gjorts någon analys av om befintliga kompetenser täcker behovet inom alla områden. Det efterfrågas en funktion med ansvar att ta fram underlag för marknadsanalyser och att utföra dessa för att säkerställa att kommunen får ut så mycket som möjligt för varje hyreskrona.

Vård- och omsorgsförvaltningen uppger att vid färdigställande av lokaler är det vanligt att kalkylen är hög från början och det leder till att lokalerna blir ekonomiskt ofördelaktiga. Omsorgsförvaltningen uttrycker att de behöver bli bättre på att samordna och kommunicera sina planer. I dagsläget har de blivit mycket bättre eftersom det finns en analysenhet som de har tagit hjälp av. Dialogen med externa utförare har också utvidgats. Enligt företrädare för kommunstyrelsen och nämnderna är finansieringen och driftkostnaderna en utmaning men avviker tyvärr ganska ofta från beslutade investeringsramar.

Bedömning

Revisionsfråga: *Säkerställer lokalförsörjningsprocessen de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna?*

Bedömning: *Delvis*

Vi bedömer att lokalförsörjningsprocessen delvis säkerställer ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler för kommunkoncernen. Av intervjuerna framkommer att kommunen befinner sig i en utvecklingsprocess och att *träffsäkerheten i kostnadsbedömningar* och kostnadsstyrningen har blivit mycket bättre under de senaste åren. Det saknas däremot en funktion med ansvar att ta fram underlag och utföra marknadsanalyser för att säkerställa att kommunen får ut så mycket som möjligt för varje hyreskrona.

Vår bedömning är att *nämndernas arbete med utvecklingen av funktionsprogrammen* leder till att verksamhetslokalerna blir mer likvärdiga sett till funktionalitet, och att nämnderna blir tydligare beställare.

Fastighetsinvesteringar har stor ekonomisk betydelse och beslut avseende investeringar inom detta område innebär normalt att kommunen förbinder sig vid kostnader under en lång tid. Därför är det viktigt att ge en tydlig bild av *de faktorer som påverkar kostnaderna kopplade till fastighetsinvesteringar ur ett långt tidsperspektiv (30-50 år)*. Vi konstaterar att det vid beställningar av lokaler saknas *fastställda rutiner eller principer för vilka krav som ska ställas för att uppnå andra parallella mål som till exempel för att uppnå miljö- och klimatmål*.

Politikens delaktighet

Revisionsfråga 6: Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt?

Iakttagelser

I kommunens dokument för bostads- och lokalanskaffningsprocess återfinns en beskrivning av processen från tidigt uttryckt behov till färdigställd och anpassad lokal. I upprättat styrdokument *Uppstart bostads- och lokalförsörjningsplaner*⁴ står att Kommunstyrelsen ansvarar för de kommunala verksamheternas fastighetsrelaterade frågor. Kommunstyrelsen ska tillhandahålla lokaler som är ändamålsenliga, hållbara och kostnadseffektiva.

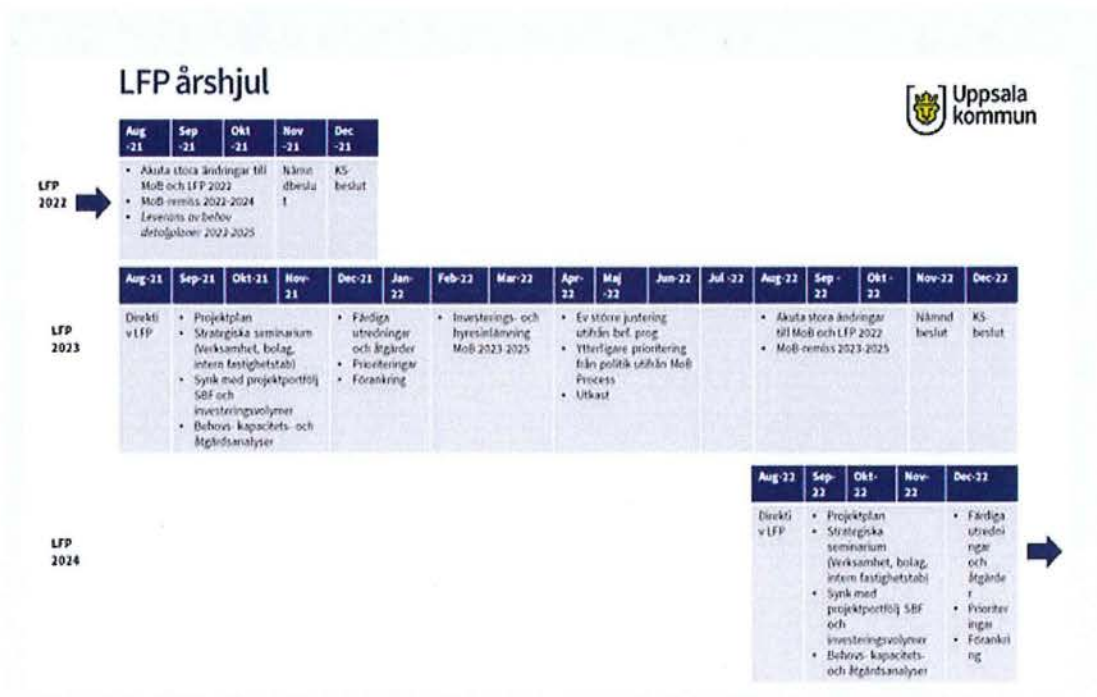
Av dokumentet framgår att:

- Stab fastighet leder och samordnar arbetet
- Förvaltningarna deltar i arbetet och ansvarar för behovet
- Kommunala bolag deltar genom samarbete kring lösningar på behov och investeringar och hyresnivåer det genererar
- Beslutas i nämnd i november och kommunstyrelsen i december

Dokumentet innehåller information om hur beredning av planer går till, ett årshjul för lokalförsörjningen med tydliga beslutpunkter, kopplingen till mål och budget, hållpunkter för lokalförsörjningsplaner/investeringsbudget. Nedanstående årshjul gäller med arbetsstart augusti 2021. Av årshjulet framgår när ansvariga politiker blir delaktiga i beslutsprocessen.

⁴ Kommunledningskontoret 2021

Figur: Nytt LFP-årshjul med arbetsstart augusti 2021.⁵



Källa: Förslag nytt årshjul bostads- och lokalförsörjningsplaner, Stab fastighet, KLK 2021-05-28.

Det finns även en beskrivning av bostads- och lokalförsörjningen fram till inlämning av investeringsbudget.

Arbetet med bostads- och lokalförsörjningen fram till inlämning av investeringsbudget



- Arbetsgrupperna prioriterar tillsammans inom verksamhetens BFP/LFP. Stab fastighet säkrar koordinering mellan planer
- Avstämningen mot bolagen görs löpande fram till den 15/3 och vid behov fram till den 24/3.
- Stab fastighet säkerställer att nämnder och bolag är samordnade

Vid intervjuer med kommunstyrelsens presidium redogörs för att processen för lokalförsörjningen har blivit tydligare med åren. Det finns utvecklingsområden, till exempel att samordna de olika lokalförsörjningsplanerna. Avvikelsesrapporteringen kring

⁵ Ett nytt årshjul för den politiska beslutsprocessen togs fram beslutades av styrgrupp för bostads- och lokalförsörjning den 28 maj 2021.

kostnadsförändringar i projekt har möjlighet till förbättring men den upplevs ha blivit bättre med åren. Vid nybyggnation fungerar återrapportering bra men i övriga projekt skulle den kunna förbättras. Företrädare för kommunstyrelsen och verksamhetsnämnderna anser att processen är tydlig och uppger att de får uppföljning bland annat vid det årliga lokalförsörjningsmötet. Verksamhetsnämndernas behov av lokaler beskrivs utifrån kraven i respektive nämnds funktionsprogram. Syftet med funktionsprogrammen är att skapa funktionella och kostnadseffektiva lokaler. Funktionsprogrammen tar sin utgångspunkt i de lagar och förordningar som styr verksamheterna.

Bedömning

Revisionsfråga: *Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt?*

Bedömning: *Delvis*

Vår bedömning är att ansvariga politiker, såväl från kommunstyrelsen som nämnder, är delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt, dock finns det förbättringsområden till exempel att samordna de olika lokalförsörjningsplanerna. Avvikelseberättelserna kring kostnadsförändringar i projekt upplever företrädare för kommunstyrelsen och verksamhetsnämnderna ha blivit bättre med åren men det finns fortfarande utrymme för förbättringar när det gäller kostnadsprognosernas träffsäkerhet. Vid nybyggnation fungerar återrapportering bra men i övriga projekt exempelvis ombyggnationer skulle den kunna förbättras ytterligare

Upparbetat arbetssätt

Revisionsfråga 7: *Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?*

Iakttagelser

Inom ramen för granskningen finns ett antal styrande dokument med bäring på revisionsfrågan:

- *Vägledning för koppling mellan mål- och budgetprocess samt bostads- och lokalförsörjningsprocess anger det övergripande årshjul för lokalförsörjningsprocessen.*
- *Processkarta verksamhetsförändringar, kommunledningskontoret, stab fastighet, 2021-05-18.*
- *Processbeskrivning, lokal och bostadsanpassning, kommunledningskontoret, stab fastighet, 210121.*

Enligt intervjuer arbetar kommunstyrelsen aktivt med att formalisera rutiner och processbeskrivningar med bäring på kommunens lokalförsörjningsprocess. Alla tre lokalförsörjningsplaner har rubriken "Uppföljning av tidigare beslutade åtgärder och utredningar som inte leder till lokalåtgärd". Under denna rubrik redogörs endast de åtgärder som inte genomfördes. Enligt intervju handlar "utredningar som inte leder till

lokalåtgärd' om utredningar som inte fullföljer beslutsgången. Det beskrivs att beslutsgången för respektive åtgärd ser ut som så att en åtgärd (i bästa fall) går från utredning till förslag på ny åtgärd till åtgärd. Om inget annat anges blir utredningen alltså ett förslag på ny åtgärd. Fastighetsstaben kommer också från och med årets revidering ha en bilaga som heter färdigställa åtgärder.

Vid intervjuer redogörs för att redovisning inför verksamhetsnämnderna sker fyra gånger per år och då är lokalförsörjningsplanen grunden vid redovisningen. Ett arbetssätt för en bättre systematisk återrapportering och uppföljning är under konstruktion enligt fastighetsstaben. I intervjuer framkommer att det rutiner för att möjliggöra kunskapsåterföring från slutförda projektet regleras delvis i ramavtalet med skolfastigheter.

Bedömning

Revisionsfråga: *Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?*

Bedömning: *Ja*

Vi bedömer att det finns systematiskt arbete för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs. Det har upprättats ett antal rutiner för att förverkliga beslutade styrdokument. De vägledande stödjande dokumenten innehåller anvisningar avseende praktisk hantering av processen från en inkommen förfrågan till genomförd beställning.

Vi konstaterar att det för närvarande pågår ett aktivt arbete inom kommunstyrelsen med att formalisera rutiner och processbeskrivningar med bäring på kommunens lokalförsörjningsprocess.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala Kommun genomfört en granskning av lokalförsörjningsprocess. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **delvis** har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)	Delvis	
Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?	Delvis	
Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?	Delvis	
Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov.	Ja	
Säkerställer lokalförsörjningsprocessen det för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler?	Delvis	
Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt.	Delvis	
Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?	Ja	

Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- För att stärka den centrala överblicken, uppföljningen och kontrollen bör verksamhetsnämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställas i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.
- Öka tydligheten i hur de demografiska behoven ska skrivas fram av lokalnyttjande verksamhetsnämnder, för att på så sätt få en mer rättvis bild av de framtida investeringsbehoven på kortare och längre sikt inklusive tänkbara scenarier. Säkerställ också att det finns rutiner för uppdatering av behovsplaner.
- För att få till stånd bättre kostnadsuppskattningar bör kommunens förstudier till lokalinvesteringar omfatta möjliga lösningsalternativ som prissätts och avslutas med att ett preliminärt hyresavtal tecknas med verksamheten.
- För att lyckas med synkroniseringen av lokal- och stadsutvecklingsplaneringen bör kommunstyrelsen använda sig av ett lättroligt och öppet arbetssätt där fastighetsstaben och samhällsbyggnadsförvaltningen har större insyn i varandras planeringsarbete och tidplaner.
- Säkerställ att fastighetsstaben arbetar aktivt för att uppdatera lokalförsörjningsplaneringen vid förändrade tidplaner inom stadsutvecklingen.
- Se över möjligheten att göra regelbundna känslighetsanalyser i större projekt, dvs. analysera hur enskilda nämnders driftsresultat förändras utifrån förändrade omvärldsfaktorer. Mot bakgrund av att kommunen står inför stora investeringar inom förskolan och skolan kan sådana analyser vara av relevans eftersom makroekonomiska faktorer kan tänkas förändra den generella skolpengen. En sådan känslighetsanalys skulle exempelvis kunna behandlas i de lokalnyttjande nämndernas lokalförsörjningsplaner/eller i en kommande kommungemensam lokalförsörjningsplan.
- Överväg att utveckla standardkoncept för olika typer av verksamhetslokaler, i syfte att säkerställa att de mest funktionella och rationella lokalerna kommer till stånd.

22 oktober 2021

Lena Salomon

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektledare

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

Datum:
2021-12-17Diarienummer:
KRN-2021-00026

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

För yttrande:
KommunstyrelsenFör kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av samverkan och prioriteringar stad/land

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens samverkan inom landsbygdsutvecklingen, samt genomföra en analys av prioriteringar av resurser inom stadsbyggnadsområdet och planer mellan stad och landsbygd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Granskningen visar att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en ändamålsenlig samverkan, för att målet om att Uppsala ska vara en av Sveriges bästa landsbygds-kommuner ska kunna uppnås. Ett antal utvecklingsområden har identifierats, bl a gällande implementering i kommunkoncernen av centrala styrdokument, strukturer och resurser för samverkan samt en avsaknad av kommunikationsstrategi. Vi ser det dock som positivt att granskningen visar att det föreligger en tydlig dokumenterad styrning som ger förutsättningar för en ändamålsenlig samverkan och att kommunen är aktiv i och får resultat av sitt deltagande i Leader Upplandsbygd. Vi har vidare noterat att arbete pågår med ny handlingsplan.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- Eftersträva att den kommande handlingsplanen innehåller mätvärden som kan följas upp, tex genom nyckeltal.
- Säkerställ att landsbygdsprogrammet med tillhörande handlingsplan implementeras i hela kommunkoncernen.
- Säkerställ att metoderna för att kunna mäta, följa upp, och analysera i vilken grad olika åtgärder bidrar till målpuppfyllelse utvecklas. Utveckla även redovisningen så att det ges en tydligare bild av hur arbetet med strategin lokalt engagemang utvecklas som en del i redovisningen av hur utvecklingen mot att bli en av Sveriges bästa landsbygdskommuner fortskrider som helhet

- Säkerställ att det skapas en tydligare struktur och förutsättningar för en mer kontinuerlig samverkan med lokala utvecklingsgrupper, föreningsliv och medborgardialog, än den som sker i projektform, exempelvis servicepunkter och medborgarbudget.
- Beakta hur landsbygdsberedningen eventuellt skulle kunna utvecklas genom representation från landsbygdens föreningar och näringsliv. Detta med hänsyn taget till pågående utredning av stads- och bygderåd.
- Överväg att utöka den tjänst som arbetar med landsbygdsutvecklingen och stärk samordningen mellan arbetet med landsbygdsprogrammet och arbetet med lokala överenskommelser.
- Säkerställ att det tas fram en kommunikationsstrategi kopplat till arbetet med landsbygdsprogrammet, som grund till att skapa bättre förutsättningar för att landsbygdsprogrammets mål och aktiviteter tydligare ska förankras inom kommunkoncernen, som stöd i samverkan med externa parter samt att arbetet med landsbygdsutveckling som helhet ska få en större genomslagskraft. I en kommunikationsstrategi bör även information om Upplandsbygd lokalt ledd utveckling inkluderas.
- Fortsätt arbetet med att samla in och analysera data. Insamling och analys av data kan leda till bättre beslutsfattande kring investeringar/exploateringar, teknisk infrastruktur och projekt efter olika kategorier exempelvis; geografisk indelning, måluppfyllelse, typ av investering, lönsamhet med mera. Det pågår ett arbete inom kommunen som vi ser positivt på. Arbetet befinner sig i ett tidigt stadium och bör utvecklas vidare.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation senast 2022-04-08 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande

Granskning av samverkan och prioriteringar Stad/Land

Revisorerna i Uppsala kommun

December 2021

Peter Aschberg, Projektledare

Fredrik Jehrén, Projektmedarbetare

Hanna Hagström, Projektmedarbetare


Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens samverkan inom landsbygdsutvecklingen, samt en analys av prioriteringar av resurser inom stadsbyggnadsområdet och planer mellan stad och landsbygd. Syftet är att granska om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig samverkan, för att målet om att Uppsala ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner ska kunna uppnås. I granskningen ska också en analys göras av hur resursprioritering inom samhällsbyggnadsområdet ser ut.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig samverkan, för att målet om att Uppsala ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner ska kunna uppnås.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns en tydlig styrning som grund till en ändamålsenlig samverkan?	Delvis	
2. Finns en tydlig struktur (organisation av samverkan med olika aktörer) för att främja en ändamålsenlig samverkan?	Delvis	
3. Sker ett aktivt arbete för att stimulera till samverkan och lokalt engagemang? Avseende att: <ul style="list-style-type: none">• Skapa förutsättningar för ett hållbart, inkluderande och jämställt engagemang.• Skapa förutsättningar för en kontinuerlig dialog.• Öka andelen unga som är engagerade inom landsbygdsutvecklingen.	Delvis	
4. Finns det en aktuell kommunikationsstrategi?	Nej	
5. Sker en aktiv samverkan med Leader Upplandsbygd?	Ja	
6. Leder samverkan med Leader Upplandsbygd till konkreta resultat?	Ja	
7. Sker en ändamålsenlig uppföljning av samverkan och arbetet med lokalt engagemang?	Delvis	
8. Hur ser prioritering av resurser ut mellan stad och lands-	Ej bedömd, slutsats och	

bygd när det gäller planprocesser, exploateringar, investeringar och teknisk infrastruktur?	kommentarer framgår	
9. Belyses konsekvenser för landsbygden av gjorda prioriteringar?	Nej	

Rekommendationer

Utifrån våra iakttagelser i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att landsbygdsprogrammet med tillhörande handlingsplan implementeras i hela kommunkoncernen.
- Säkerställ att metoderna för att kunna mäta, följa upp, och analysera i vilken grad olika åtgärder bidrar till måluppfyllelse utvecklas. Utveckla även redovisningen så att det ges en tydligare bild av hur arbetet med strategin lokalt engagemang utvecklas som en del i redovisningen av hur utvecklingen mot att bli en av Sveriges bästa landsbygdskommuner fortskrider som helhet.
- Säkerställ att det skapas en tydligare struktur och förutsättningar för en mer kontinuerlig samverkan med lokala utvecklingsgrupper, föreningsliv och medborgardialog, än den som sker i projektform, exempelvis servicepunkter och medborgarbudget. Ett exempel på hur det kan ske är att initiera ett arbete med lokala utvecklingsplaner som sedan även kan leda till fler projektansökningar om stöd från Upplandsbygd lokalt ledd utveckling.
- Beakta hur landsbygdsberedningen eventuellt skulle kunna utvecklas genom representation från landsbygdens föreningar och näringsliv. Detta med hänsyn taget till pågående utredning av stads- och bygd råd.
- Överväg att utöka den tjänst som arbetar med landsbygdsutvecklingen och stärk samordningen mellan arbetet med landsbygdsprogrammet och arbetet med lokala överenskommelser.
- Säkerställ att det tas fram en kommunikationsstrategi kopplat till arbetet med landsbygdsprogrammet, som grund till att skapa bättre förutsättningar för att; landsbygdsprogrammets mål och aktiviteter tydligare ska förankras inom kommunkoncernen, som stöd i samverkan med externa parter samt att arbetet med landsbygdsutveckling som helhet ska få en större genomslagskraft. I en kommunikationsstrategi bör även information om Upplandsbygd lokalt ledd utveckling inkluderas.
- Fortsätt arbetet med att samla in och analysera data. Insamling och analys av data kan leda till bättre beslutsfattande kring investeringar/exploateringar, teknisk infrastruktur och projekt efter olika kategorier exempelvis; geografisk indelning, måluppfyllelse, typ av investering, lönsamhet med mera. Vi kan konstatera att det pågår ett arbete inom kommunen som vi ser positivt på men vi kan även konstatera att det är i ett tidigt stadium och bör utvecklas vidare.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Granskningsresultat	7
Styrning som grund till samverkan	7
Bedömning	10
Struktur för främjande av samverkan	10
Bedömning	13
Stimulans av samverkan och lokalt engagemang	14
Bedömning	17
Kommunikationsstrategi för Landsbygdsprogrammet	17
Bedömning	18
Samverkan med Leader Upplandsbygd	18
Bedömning	19
Resultat från samverkan med Leader Upplandsbygd	19
Bedömning	20
Uppföljning av samverkan och arbetet med lokalt engagemang	21
Bedömning	23
Resurser och prioritering	24
Slutsats/kommentarer	30
Konsekvenser för landsbygden av gjorda prioriteringar	31
Bedömning	31
Samlad bedömning	32
Rekommendationer	32
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	32
Bilagor	36

Inledning

Bakgrund

Av kommunens landsbygdsprogram framgår att programmet är ett övergripande styrdokument som anger intentionerna för ett långsiktigt landsbygdsutvecklingsarbete. Programmet lägger också grunden till att skapa en samsyn och målbild för vad det innebär att vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner. Syftet med landsbygdsprogrammet är att beskriva strategier för hur målet att Uppsala kommun ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner kan uppnås.

Landsbygdsprogrammet ska vidare utgöra en grund för att öka samverkan mellan olika parter, skapa goda kommunikations- och informationsflöden samt förstärka kommunens synlighet på landsbygden och landsbygdens synlighet inom kommunen. För en lyckad landsbygdsutveckling är en väl fungerande och aktiv dialog med de som bor, verkar och lever på landsbygderna en förutsättning.

Samverkan är en grundpelare för en lyckad samhällsutveckling. Om det finns brister i samverkan, finns en övervägande risk för att den politiska inriktningen inte får genomslag.

Det pågår och planeras för en expansion av mer stadsnära exploatering och bebyggelse, inte minst koncentrerad till stadens sydöstra delar. Med ändliga resurser, såväl personella som ekonomiska, innebär detta en potentiell konflikt och behov finns sannolikt av tydliga prioriteringar och inte minst konsekvensanalyser av gjorda prioriteringar och beslut.

Med utgångspunkt i ovanstående bakgrund och sin riskanalys för år 2021, har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en granskning av kommunstyrelsens samverkan inom landsbygdsutvecklingen, samt en analys av prioriteringar av resurser inom stadsbyggnadsområdet och planer mellan stad och landsbygd.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig samverkan, för att målet om att Uppsala ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner ska kunna uppnås. I granskningen ska också en analys göras av hur resursprioritering inom samhällsbyggnadsområdet ser ut. Följande revisionsfrågor svarar mot syftet.

Samverkan

1. Finns en tydlig styrning som grund till en ändamålsenlig samverkan?
2. Finns en tydlig struktur (organisation av samverkan med olika aktörer) för att främja en ändamålsenlig samverkan?
3. Sker ett aktivt arbete för att stimulera till samverkan och lokalt engagemang?
Avseende att:
 - Skapa förutsättningar för ett hållbart, inkluderande och jämställt engagemang.
 - Skapa förutsättningar för en kontinuerlig dialog.
 - Öka andelen unga som är engagerade inom landsbygdsutvecklingen.
4. Finns det en aktuell kommunikationsstrategi?
5. Sker en aktiv samverkan med Leader Upplandsbygd?

6. Leder samverkan med Leader Upplandsbygd till konkreta resultat?
7. Sker en ändamålsenlig uppföljning av samverkan och arbetet med lokalt engagemang?

Resurser och prioritering

8. Hur ser prioritering av resurser ut mellan stad och landsbygd när det gäller planprocesser, exploateringar, investeringar och teknisk infrastruktur?
9. Belyses konsekvenser för landsbygden av gjorda prioriteringar?

Revisionskriterier

Kommunallagen, Förvaltningslagen, Landsbygdsprogrammet och övriga eventuella fastställda styrdokument kommunen har inom området.

Avgränsning

Granskningen avser 2021 men kontroller av underlag och protokoll kan även innefatta tidigare år. I enlighet med definition i landsbygdsprogrammet definieras landsbygd som tätorter med upp till 10 000 invånare. Av landsbygdsprogrammets fyra prioriterade utvecklingsområden fokuserar granskningen, vad gäller samverkan, på lokalt engagemang.

Metod

Granskningen har genomförts genom kontroll av befintliga styrdokument, strategier, handlingsplaner, protokoll m.m. samt dokument avseende samverkan. Digitala intervjuer har genomförts med:

- Ordförande i landsbygdsberedningen
- Avdelningschef strategisk planering, översiktsplanerare, Strategisk samhällsplanerare tillika vikarierande Landsbygdsstrateg, Administrativ samordnare samt strateg.
- Chef enheten för landsbygdsutveckling, Länsstyrelsen
- Verksamhetsledare samt administratör/ekonom/handledare på Leader Upplandsbygd Lokalt Ledd Utveckling. Se bilaga 1 för presentation av föreningen.
- Processledare, LÖK (LÖK – Samverkan mellan föreningslivet och Uppsala kommun)
- Representanter från 6 lokala föreningar, se bilaga 1 för presentation av föreningarna:
 - Storvreta Utvecklingsråd
 - Tunatorget
 - Järlåsa Bygdegårdsförening
 - Vattholma i Samverkan
 - Knutby i Samverkan
 - Rasbo i Samverkan

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

När det gäller analys av prioriteringar har en kombination av kvantitativ analys av projektportfölj och kvalitativa intervjuer genomförts. Den kvantitativa analysen omfattar hur fördelningen och prioriteringen ser ut mellan stad och landsbygd avseende:

- Antal projekt/planprocesser, planerade bostäder mm
- Budgeterade utgifter och inkomster

- Projektledar-resurser inom stadsbyggnadsförvaltningen

I granskningen har vi efterfrågat data för planprocesser, investeringar, exploateringar och teknisk infrastruktur i kommunens och de kommunala bolagens regi, vilket vid tillfället för frågan inte fanns tillgängligt. Dessutom har vi efterfrågat och erhållit data avseende bostadsbyggnadsprognoser fram till omkring 2035 uppdelat på stad/land/stadens omland. Stadens omland omfattar den del av landsbygden som närmast omger staden enligt översiktsplanen. I enlighet med definitionen i landsbygdsprogrammet definieras landsbygd som tätorter med upp till 10 000 invånare, vilket innebär att även stadens omland är att betrakta som landsbygd. Uppgifterna är preliminära och ändras löpande i planeringen. Data har även i ett senare skede erhållits avseende genomförda och planerade skattefinansierade investeringar i infrastruktur i kommunens regi 2018-2024 samt planerade investeringar i kommunala bolag för perioden 2022-2031. De uppgifter som erhållits för de kommunala bolagens investeringar är inte uppdelade med avseende på stad/land och för infrastrukturuppgifterna har tjänsteperson från stadsbyggnadskontoret utifrån egen lokalkännedom delat upp datan i stad/land. Den uppdelning som efterfrågats är således inget som Uppsala kommun redovisar inom ramen för den ordinarie uppföljningen.

Eftersom bolagens uppgifter inte är indelade i stad/land redovisas inte erhållna uppgifter, då de inte kan användas i denna gransknings syfte. Datan redovisas som den erhållits från kommunen, d.v.s. utan egna indelningar eller hopslagningar. Uppgifterna har lagts in och analyserats i ett business intelligence-verktyg (BI-verktyg) och relevanta grafer/diagram och tabeller har tagits fram till rapporten.

Granskningsresultat

Styrning som grund till samverkan

Revisionsfråga 1: Finns en tydlig styrning som grund till en ändamålsenlig samverkan?

lakttagelser

I Uppsala kommun berörs landsbygdsfrågor i flertalet styrdokument. Ett övergripande styrdokument för prioriteringar mellan olika landsbygdsfrågor i kommunen är Landsbygdsprogrammet 2017 - 2023¹. Landsbygdsprogrammet ska också utgöra en grund för ökad samverkan mellan kommunen och olika parter. I programmet definieras fyra prioriterade utvecklingsområden; (bostadsbyggande, näringslivsutveckling i ett land/stadsperspektiv, service och infrastruktur samt **lokalt engagemang**) med tillhörande mål.

Till landsbygdsprogrammet hör en handlingsplan 2019 - 2020. Enligt uppgift pågår ett arbete med att ta fram en ny handlingsplan, där barnperspektivet, näringslivsperspektivet, ansvar och relevanta indikatorer för att bättre mäta måluppfyllnad ska förtydligas. Revideringen sker i dialog med stadsbyggnadsförvaltningens styrgrupp men har på grund av personalomsättning och prioriteringsbehov dragit ut på tiden. I avsaknad av en ny handlingsplan sker därför arbetet med landsbygdsutveckling under år 2021 i enlighet med den befintliga handlingsplanen. Arbetet med att färdigställa en reviderad handlingsplan kommer att kunna prioriteras i högre grad från och med början av år 2022.

Den befintliga handlingsplanen ämnar tydliggöra ansvar, uppföljning samt planering för de insatser som ska ske på landsbygderna. I programmet framgår strategier, mål, åtgärder och aktiviteter inom de fyra prioriterade utvecklingsområdena, där huvudansvarig, berörda nämnder och tidplan definieras. Rörande strategin för lokalt engagemang anges bl.a. att kommunen, i arbetet med att nå målet om att bli en av Sveriges bästa landsbygdskommuner, är beroende av lokalt engagemang. De mål som ingår inom området lokalt engagemang är:

- Skapa förutsättningar för ett hållbart, inkluderande och jämställt engagemang.
- Skapa förutsättningar för en kontinuerlig dialog.
- Öka andelen unga som är engagerade inom landsbygdsutvecklingen.

Utvecklingen ska enligt handlingsplanen till landsbygdsprogrammet följas genom olika mått i medborgarundersökningen i kombination med beskrivningar om hur och vad som har gjorts för att stimulera till förbättrade resultat av de utvalda indexen i medborgarundersökningen. De utvalda indexen är:

- Medborgarnas bedömning av kommunen som en plats att bo och leva på. (NRI).
- Medborgarnas bedömning av kommunens verksamheter. (NMI).
- Medborgarnas bedömning av inflytande på kommunala beslut och verksamheter. (NII).

¹ Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017 – 2023, beslutat av kommunfullmäktige i januari 2017.

I landsbygdsprogrammets beskrivning av området lokalt engagemang framgår att kommunen tillsammans med föreningslivet bl.a. arbetar med lokala överenskommelser (LÖK) för att skapa förutsättningar för ett bra samarbete. För detta arbete finns också ett styrdokument med tillhörande handlingsplan². I den lokala överenskommelsen presenteras olika principer för god samverkan. Dessa berör principerna om; *dialog, samhällsutveckling, självständighet, kvalitet, mångfald och integration samt icke-diskriminering, tillgänglighet och delaktighet*. Den lokala överenskommelsen tar också upp vad kommunen liksom samverkansparter, där då bedöms tillämpligt, åtar sig att göra för att skapa en god samverkan. Till LÖK hör en handlingsplan för kommunen med uttalade aktiviteter att utföra, för att åtaganden ska nås. Av handlingsplanen framgår att flera åtaganden berör samverkan, där exempel är:

- Åtagande 3 – Att utveckla former för samverkan mellan kommunens nämnder och föreningslivet samt att en gång per år bjuda in till en kommunövergripande dialogkonferens, där avstämning sker av överenskommelsen och andra utvecklingsfrågor.
- Åtagande 4 – Att styrdokument utformas i samråd med berörda föreningar.
- Åtagande 9 – Att medverka till att skapa arenor för samverkan och kompetensutbyte för föreningslivet.

LÖK har enligt uppgift kompletterats även med styrdokument kopplat till samverkan med aktörer i föreningslivet och det fria kulturlivet samt med föreningsbidrag.

Av landsbygdsprogrammet framgår vidare att kommunen samarbetar med Upplandsbygd Lokalt ledd utveckling (hädanefter **Upplandsbygd**), för att nå sitt mål att bli en av Sveriges bästa landsbygdskommuner. Upplandsbygds senaste strategi sträcker sig över programperioden 2014-2020 och berör förutom Uppsala kommun (utom tätorten) även kommunerna Östhammar, Knivsta och Sigtuna (utom Märsta). Enligt uppgift från föreningens hemsida framgår att ett förslag till ny strategi 2023 – 2027 under hösten har lämnats in till Jordbruksverket för godkännande.

Den lokala utvecklingsstrategin syftar till att styra det arbete som Upplandsbygd bedriver enligt den så kallade Leadermetoden³. Strategin ska klargöra mål och prioriteringar, kommunikation liksom organisation av arbetet samt förhållningssättet till andra program, bl.a. Landsbygdsprogrammet. Upplandsbygd ska agera partner, liksom stötta och kommunicera med projektägare under och innan projektens gång. Handlingsplanen i strategin talar om hur de tillgängliga resurserna från Upplandsbygd ska fördelas mellan projekt inom fyra insatsområden, samt hur urvalsprocessen ser ut för projektansökningar.

I kommunens översiktsplan från 2016 definieras fyra prioriterade områden, varav ett av dessa är att Uppsala ska vara *En kommun för alla*. Här finns en koppling till landsbygdsfrågor, bl.a. i form av att medskapande ska främjas både i den egna miljön liksom i

² Lokal överenskommelse mellan Uppsalas föreningsliv och Uppsala kommun 2018 – 2023, beslutad av fullmäktige i maj 2018 inklusive tillhörande handlingsplan 2018 – 2023.

³ Leadermetoden är en metod som bygger på samarbete, lokala initiativ och lokala förutsättningar, där samverkan avser samverkan mellan offentlig, privat och ideell sektor. Syftet är att genom att nyttja gemensamma resurser och kompetenser, stimulera till stärkt ekonomi och utveckling på landsbygderna.

samhällsutvecklingen, för inkludering och demokratisk delaktighet. Barn och unga ska vara i särskilt fokus.

Som en del i strukturbilden för 2050+ anger översiktsplanen också att Uppsala kommun också ska ha en levande landsbygd med flera tätorter, som tillsammans erbjuder variation i boende- och verksamhetsmiljöer. När det gäller bostadsutveckling anger landsbygdsprogrammet, med utgångspunkt i översiktsplanen, att bostadsutveckling utanför Uppsala stad, främst ska ske i prioriterade tätorter och i kollektivtrafknära lägen för att stödja den befintliga servicen. De prioriterade tätorterna är; Almunge, Björklinge, Bålinge, Gunsta, Gåvsta, Jälla, Järlåsa, Knutby, Länna, Lövstalöt, Skyttorp, Störvreta, Vattholma och Vänge. Med koppling till bostadsbyggande har kommunstyrelsen i april 2021 beslutat om direktiv om bostadsbyggande på landsbygden med följande program-mål:⁴

- Det finns en sammanlagd ständig planberedskap i de prioriterade tätorterna motsvarande minst 400 bostäder. Senast från år 2022.
- Det finns ständig möjlighet att köpa småhustomt i minst hälften av de prioriterade tätorterna. Senast från 2024.
- Information om möjligheter till byggande och bosättning i de prioriterade tätorterna är lättillgänglig.

Av direktivet framgår att arbetet med målen ska organiseras i programform för att därigenom tydliggöra hur utvecklingsarbetet ska genomföras.

Från intervjuerna framkommer att det finns en god kännedom om att det finns ett landsbygdsprogram inklusive handlingsplanen som grund till styrning av landsbygdsutvecklingen och samverkan. Den lokala överenskommelsen (LÖK) nämns dock inte spontant medan översiktsplanen nämns av flera. Flera föreningsrepresentanter nämner i första hand projekt med koppling till landsbygdsprogrammet som Servicepunkter och Medborgarbudget. Några föreningsrepresentanter anger även att de har haft möjlighet ge synpunkter under den remissrunda som skedde i samband med att landsbygdsprogrammet togs fram. När det gäller arbetet med landsbygdsutveckling som helhet relaterar kommunens representanter främst till Landsbygdsprogrammet med handlingsplanen, översiktsplanen, kommunens näringslivsprogram 2021 - 2023 och LÖK. LÖK nämner dock inte samtliga kommunala representanter spontant själva.

Föreningsrepresentanter liksom intervjuade kommunala representanter anger att de anser att det finns en tydlig ambition att samverkan ska ske samt vad som ska uppnås. Hur det ska genomföras, vid sidan av i handlingsplanen angivna projekt, anser dock föreningarna vara relativt otydligt. De kommunala representanterna anger att pandemin har medfört en utmaning för kommunen som också påverkat utvecklingsarbetet. De anger även att landsbygdsprogrammet och framför allt handlingsplanen inte har implementerats i de kommunala verksamheterna i tillräcklig utsträckning, vilket påverkar

⁴ Beslutet om direktiv var följd av att kommunstyrelsen 2021-01-19, §4 gav stadsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att prioritera arbetet med byggande i de prioriterade tätorterna så att målet om planreserv på 400 bostäder uppnås senast 2022, och att löpande rapportera arbetet till kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden.

utvecklingsarbetet som helhet. Detta framgår även av de programuppföljningarna för år 2019 och 2020 vi har tagit del av.

Även om ansvarsfrågan för olika åtgärder och aktiviteter anges i handlingsplanen, framgår att det kan ha blivit otydligt på förvaltningsnivå. Av intervjuerna anges därför att det kommer att läggas mer kraft på detta arbete framöver.

Med koppling till styrningen nämner flera intervjuade att det i landsbygdsprogrammet saknas ett tydligt utgångsläge och att de indikatorer som ska användas för att mäta utvecklingen anses vara för övergripande. Kopplat till detta anges även att det är något som uppmärksammas och att det finns en avsikt att skapa bättre förutsättningar för mätbarhet i kommande handlingsplan.

Bedömning: Delvis.

Revisionsfråga 1: Finns en tydlig styrning som grund till en ändamålsenlig samverkan?

Av främst landsbygdsprogrammet med tillhörande handlingsplan, lokal överenskommelse och Upplandsbygds strategi bedömer vi att det finns en tydlig dokumenterad styrning som grund till en ändamålsenlig samverkan. Vi konstaterar samtidigt att landsbygdsprogrammet med handlingsplanen inte är tillräckligt implementerade i den kommunala organisationen, vilket rapporterats till kommunstyrelsen både år 2019 och 2020. Vi anser att den bristande implementeringen är en påtaglig brist i kommunstyrelsens arbete.

Vi delar även de åsikter som lyfts avseende att mätbarheten av kommunens landsbygdsarbete behöver förbättras, där vi anser att förutsättningarna att mäta, följa upp, och analysera i vilken grad olika åtgärder bidrar till måluppfyllelse behöver utvecklas. Detta som grund till ett systematiskt utvecklingsarbete och tydlighet i vad som ska nås för att kommunen ska vara en av landets bästa landsbygdskommuner. Vår sammanfattande bedömning utifrån ovanstående är att det delvis finns en tydlig styrning som grund till en ändamålsenlig samverkan.

Struktur för främjande av samverkan

Revisionsfråga 2: Finns en tydlig struktur (organisation av samverkan med olika aktörer) för att främja en ändamålsenlig samverkan?

lakttagelser

Inom kommunen finns en landsbygdsstrateg avsedd att arbeta med landsbygdsfrågor. Funktionen finns idag inom avdelningen Strategisk planering och har tidigare legat på en annan avdelning. Ambitionen har enligt intervjuer varit att arbetet med landsbygdsutveckling, genom landsbygdsprogrammet och på ett tydligare sätt, ska genomsyra kommunens arbete som helhet. Av intervju framgår att ledningsgrupp för hållbarhetsavdelningen har möten med ledningsgrupp strategisk planering några gånger per år. Mötena är dock inte en del av ett etablerat nätverk kring landsbygdsfrågor utan är mer behovsdrivna. Avdelningscheferna anges ha en mer löpande kontakt.

Kommunstyrelsen har tillsatt en Landsbygdsberedning⁵. Enligt föreskrifterna för landsbygdsberedningen är syftet att bidra till förverkligandet att Uppsala ska bli Sveriges

⁵ Beslut i kommunstyrelsen 2019-10-16, § 219.

bästa landsbygdskommun. Beredningen ska också arbeta för att motverka den upplevda klyftan mellan stad och land både genom att åtgärda reella brister samt upplysning om de fördelar som finns med att bo på landet.⁶ Till stöd för beredningen ska det finnas 1–2 medarbetare som ska delta i beredningens sammanträden, vara föredragande och i övrigt stödja ordförande som verkställande tjänsteperson.

När det gäller landsbygdsberedningen anger flera intervjuade att det fanns en förhoppning bland flera föreningar om att det istället skulle ha skapats ett landsbygdsråd som även inkluderade representanter från landsbygdernas närings- och föreningsliv. En anledning till att det inte blev så är enligt uppgift att det sågs en problematik i hur föreningslivets representation skulle utses. Med koppling till detta framgår att det med bakgrund i en av kommunfullmäktige bifallen motion, pågår en utredning om att öppna upp för formella stadsdels- och bygderåd som också får vara formella remissinstanser inom kommunen.⁷ Utredningen ska enligt uppgift behandlas av kommunstyrelsen i februari 2022.

De olika samverkansaktörerna kring landsbygdsfrågor som främst har noterats i underlag och intervjuer är:

- Kommunen (landsbygdsberedningen, samverkan mellan förvaltningar och tjänstepersoner).
- Upplandsbygd Lokalt ledd utveckling
- Föreningslivet genom Lokal överenskommelse
- Länsstyrelsen
- Akademin – Sveriges landsbruksuniversitet, Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet samt Kungliga Tekniska Högskolan.
- Näringslivet
- Hela Sverige ska leva
- Svenska Kyrkan
- Region Uppsala och olika myndigheter

Utav dessa är det externt främst Upplandsbygd, föreningslivet, näringslivet, Region Uppsala och Länsstyrelsen som nämns som aktörer kommunen har en mer aktiv samverkan med angående olika landsbygdsfrågor. Avseende samverkan med Region Uppsala nämns exempelvis ett nätverk kopplat till arbetet med kommunens livsmedelsstrategi. Andra nätverk som nämns är kopplade till bostäder, kultur och den äldre befolkningen.

Som medfinansier till Upplandsbygd har kommunen representation i föreningens styrelse. Styrelsen utgör även Local Action Group (LAG), bestående av offentlig, privat och ideell sektor som beslutar om projektstöd. Utöver LAG finns även en regiongrupp och en kommungrupp som grund till att Upplandsbygds arbete, på ett tydligt sätt, ska kopplas till de olika nivåerna. Det finns även fyra hållbarhetsnätverk som grund till att tydliggöra Upplandsbygds arbete kopplat till de fyra insatsområden som ingår i Upplandsbygds strategi⁸. Upplandsbygd nämns i intervjuer som en mycket viktig aktör

⁶ Föreskrifter för landsbygdsberedningen, 2019-10-16, § 219.

⁷ Bifallen motion, KF 2019-09-16, § 299.

⁸ Nätverken är; Innovatörerna, Återvinnarna, Inkluderarna och Platsutvecklarna, där samtliga har en tydlig koppling till Agenda 2030 – mål.

och arena för att främja en ändamålsenlig samverkan. Kommunens medfinansiering av Upplandsbygd är enligt uppgift 1 729 725 kr per år. Samverkan med Upplandsbygd berörs vidare under revisionsfråga 5.

När det gäller samverkan med föreningslivet, nämner så gott som samtliga intervjuade kommunens projekt rörande Medborgarbudget och Servicepunkter. Medborgarbudget är ett projekt som syftar till att involvera medborgarna i beslutsprocesser för användandet av kommunens resurser. Kommunen har delat upp landsbygderna i fem områden som tilldelats 60 kr per invånare, dock med ett maxbelopp på 900 000 kr för ett område. Genom en process bestående av fem faser (mobilisering, idéinlämning, röstning, genomförande och utvärdering) får medborgarna vara med och påverka vad de avsedda resurserna ska användas till.

Projektet "Servicepunkter i Uppsala kommun" har pågått under åren 2017-2020 med syftet att etablera 10 servicepunkter. Målet var att genom servicepunkterna förbättra servicen på landsbygden och etableringen gjordes genom samverkan med det lokala närings- och föreningslivet.

Ett tredje projekt som också nämns under intervjuerna är Uppsökarna. Genom Uppsökarna kan föreningar söka stöd och bidrag för aktiviteter kopplade till att skapa en hållbar landsbygdsutveckling, stärka lokala aktörer liksom öka kunskapen om agenda 2030.

En annan form för samverkan mellan föreningslivet och kommunen sker genom "Den lokala överenskommelsen", LÖK. Arbetet med LÖK finansieras enligt uppgift av kommunen med ca 900 tkr/år. Därtill har under de senaste åren ca 1-2 miljoner avsatts för att utveckla ett nytt IT-system för bidragssökning samt bokning av lokaler. Huvudmannaskapet för LÖK ligger idag hos Uppsala Läns Bildningsförbund. Huvudmannaskapet för LÖK roterar enligt uppgift mellan kommunens större föreningar med bestämd period. Överenskommelsens syfte är att främja god samverkan.

I landsbygdsprogrammets tillhörande handlingsplan tas det upp olika möjligheter för att söka stöd och finansiering för landsbygdsutveckling. De aktörer som omnämns är:

- Upplandsbygd Lokalt ledd utveckling
- Tillväxtverket
- Energimyndigheten
- Skogsstyrelsen
- Naturvårdsverket
- Boverket
- Kommunen
- Stiftelser, EU-fonder och organisationer för landsbygdsutveckling.

Vid intervjuer pekas framförallt Upplandsbygd Lokalt ledd utveckling och kommunen ut som kända aktörer att söka stöd och föreningsbidrag från.

Under intervjuerna noteras även att det har varit personalomsättning på de funktioner i kommunen som ska hantera landsbygdsfrågor liksom driva arbetet framåt. En anledning till omsättningen på personal i dessa roller uppges vara en hög arbetsbelastning och att det är en utmaning att driva landsbygdsfrågor i en kommun, där mycket fokus ligger på

stadsutveckling. Flera intervjuade lyfter behovet av att det borde finnas fler dedikerade funktioner för landsbygdsutvecklingen. Detta utan någon som helst kritik mot de personer som har haft eller innehar tjänst som landsbygdsstrateg. I intervju framgår även att behovet av utökade resurser för arbetet med landsbygdsutveckling har lyfts internt i kommunen.

Föreningsrepresentanter anger generellt att de anser att samverkan kring de projekt kommunen arbetar med fungerar bra. Kopplat till servicepunkterna anges att det sker en återkommande samverkan och uppföljning av de överenskommelser som finns mellan kommunen och ansvarig förening. Servicepunkterna anges i stort fungera bra men det nämns även att behovet av servicepunkterna, i nuvarande form, kanske kan komma att minska och att det finns en önskan om att i större uträkning kunna fokusera på fortsatt utveckling. Utöver detta nämns även att samverkan kan ske kopplat till olika kommunövergripande och lokala sakfrågor, där översiktsplan, VA-frågor, bostadsbyggande och bygglov nämns som exempel. Det är då inte alltid kommunen som är initiativtagare och det nämns även att det i flera fall har varit svårt att "få ut kommunen" men även att både politiker och tjänstepersoner har varit mycket välvilliga att träffa föreningar i andra fall. Samtliga anger även att pandemin har påverkat förutsättningarna för samverkan negativt även om det ges exempel på aktiviteter som skett via webblösningar. Ett exempel som nämns, är den dialogkonferens som anordnades inom ramen för LÖK under våren 2021. Dialogkonferenser sker enligt uppgift med regelbundenhet och kan beröra olika aktuella ämnen. Det är även ett tillfälle för kommunen att göra en avstämning kring arbetet med den lokala överenskommelsen.

Utöver kommunens projekt anger föreningsrepresentanter vidare att de upplever att det har varit otydlighet kring vem som ska kontaktas i kommunen för frågor kring landsbygdsutveckling och samverkan inom LÖK. Kopplat till LÖK anges även att föreningar som har skrivit under överenskommelsen har startat en dialoggrupp. I gruppen samverkar föreningarna för att aktivt följa överenskommelsens principer och åtaganden i dialog med kommunen.

Personalomsättning samt den omorganisation som skett, upplevs av många intervjuade ha skapat en otillgänglighet samt avsaknad av kontinuitet och struktur för arbetet med landsbygdsfrågor. Det anges även åsikter om att samverkan inom kommunen verkar brista och att upplevelsen är att kommunens arbete sker i stuprör mellan de olika förvaltningarna, framförallt vad gäller landsbygdsfrågor. Med koppling till detta anger kommunala representanter att intern samverkan sker men att den kan utvecklas. På tjänstepersonsnivå finns som exempel inte något etablerat nätverk, med tjänstepersoner från olika förvaltningar, med fokus på landsbygdsfrågor. Det borde kunna gå att få ut mer av kommunens resurser, vilket dock är beroende av en förbättrad samordning och att arbetet med landsbygdsfrågor i högre grad förankras inom kommunkoncernen. Då det idag endast finns en dedikerad resurs för arbetet med landsbygdsfrågor blir organisationen sårbar, vilket även visat sig de senaste åren.

Bedömning: Delvis.

Revisionsfråga 2: Finns en tydlig struktur (organisation av samverkan med olika aktörer) för att främja en ändamålsenlig samverkan?

Granskningen visar att det finns en tydlig organisation för landsbygdsutveckling genom samverkan med Upplandsbygd och de olika aktörer som ingår där. Vi anser att det är

positivt då Upplandsbygd är en mycket viktig aktör för att möjliggöra landsbygdsutveckling. Vår bedömning, utifrån ett övergripande perspektiv, är att samverkan mellan främst föreningsliv och kommunen i stort fungerar väl i de projekt kommunen arbetar med, där Servicepunkter och Medborgarbudget är exempel. Samverkan sker även i andra sammanhang men är då mer kopplade till projekt eller sakfrågor än som en del i ett kontinuerligt gemensamt utvecklingsarbete. Utöver dessa delar bedömer vi att det saknas en tydlig etablerad samverkanstruktur för att med kontinuitet och tydlighet kunna bedriva en aktiv dialog med landsbygdsens föreningar, som grund till att kunna bedriva ett ändamålsenligt arbete med landsbygdsutveckling.

Landsbygdsberedningen utgör en del i kommunstyrelsens arbete med landsbygdsprogrammet som grund till förverkligandet att Uppsala ska bli Sveriges bästa landsbygds kommun. Vi kan konstatera att det finns föreningsrepresentanter som anser att det är en brist att kommunstyrelsen inte tillsatte ett organ som möjliggjorde en ordinarie representation från landsbygd föreningarna.

När det gäller kommunens interna samverkan avseende landsbygdsfrågor och landsbygdsprogrammet som helhet, anser vi att det saknas en tydlig samordning av arbetet kring landsbygdsprogrammet på tjänstepersonsnivå. Vi ser här ett tydligt behov av att kommunstyrelsen behöver beakta behovet av att stärka resurserna, som grund till att förbättra förutsättningarna för att kunna säkerställa en hållbar och mer aktiv samverkan rörande landsbygdsfrågor.

Vår sammanfattande bedömning utifrån ovanstående är att det delvis finns en tydlig struktur för att främja en ändamålsenlig samverkan.

Stimulans av samverkan och lokalt engagemang

Revisionsfråga 3: Sker ett aktivt arbete för att stimulera till samverkan och lokalt engagemang? Avseende att:

- *Mål: Skapa förutsättningar för ett hållbart, inkluderande och jämställt engagemang.*
- *Mål: Skapa förutsättningar för en kontinuerlig dialog.*
- *Mål: Öka andelen unga som är engagerade inom landsbygdsutvecklingen.*

lakttagelser

Av landsbygdsprogrammets strategi för lokalt engagemang framgår de tre målsättningar som omnämns i revisionsfrågan ovan och med huvudåtgärden - att stötta lokalt engagemang i kommunens landsbygder. Vidare anges att kommunen, genom samverkan med föreningslivet, kan möjliggöra för lokala föreningsråd/ byalag/samverkansföreningar i alla landsbygder att skapa en plattform för lokal demokrati och landsbygdsutveckling i sin bygd. De aktiviteter som är kopplade till strategin handlar om att kommunen ska arbeta med nedanstående delar. Av intervjuer och den uppföljning vi har tagit del av framgår följande:

Aktivitet	Status
Etablera servicepunkter på landsbygden.	Projektet med att etablera servicepunkter är avslutat och uppföljning har skett genom följeforskning och en avslutande utvärdering i rapport-

	form. Från intervjuer med föreningarna framkommer att det finns önskemål om en fortsatt utveckling av servicepunkterna, kopplat till dess funktion framåt.
Arbeta med medborgarbudget.	Projektet är pågående, där kommunen utifrån en geografisk uppdelning av landsbygden arbetar med en del i taget. I projektet involveras även unga för att de ska kunna komma med idéer om hur medborgarbudgeten ska nyttjas.
Utse en förening eller ett företag som gjort extra mycket för kommunens mål att bli en av Sveriges bästa landsbygds-kommuner.	Detta sker enligt uppgift årligen i utnämningen av årets Lantreprenör.
Etablera ett mobilt projekt-kontor med stöd från Upplandsbygd - lokalt ledd utveckling som verkar för ökad hållbarhet och stärker lokalt engagemang.	Projektet Uppsökarna har p.g.a. pandemin pausats, då det har varit svårt att genomföra många av de aktiviteter som varit planerade. Detta projekt har riktat sig mer mot barn och unga på landsbygden bl.a. för att öka andelen unga som är engagerade inom arbetet med en hållbar landsbygdsutveckling.
Implementera en mikrofond för att stötta lokalt engagemang och socialt företagande på landsbygderna.	Uppsala kommun och Mikrofonden i Uppsala län (MFU) har ingått avtal om samarbete gällande stöd och finansieringslösningar för aktörer inom den sociala ekonomin, efter beslut i kommunstyrelsen i december 2019. Avtalet har förlängts genom beslut av kommunstyrelsen 2021-09-21.

Som angivet under revisionsfråga 1 innehåller även den lokala överenskommelsens handlingsplan aktiviteter som tydligt berör arbete med att stimulera till samverkan och lokalt engagemang. Exempel på aktiviteter handlar om att bjuda in näringslivet till dialog för att öka samverkan och kännedom om varandras verksamhet. Detta både genom möten och genom att se över kommunens kommunikation liksom kontaktvägar för föreningslivet. Vidare tas bl.a. aktiviteter upp kring att tydliggöra möjligheter till bidrag och stöd från kommunen, liksom att involvera föreningslivet i kommunens verksamhet där intressen tangerar varandra. Detta ska ske delvis genom projekten Medborgarbudget och Servicepunkter. Handlingsplanen till landsbygdsprogrammet tar också upp aktiviteter för att öka föreningslivets nyttjande av kommunens lokaler.

I intervjuer framgår att det pågår ett arbete inom ramen för vad pandemin har tillåtit och att digital teknik nyttjats för att möjliggöra bland annat dialogkonferens och möten. Omorganisation och personalomsättning inom kommunen anges, som nämnts under revisionsfråga 2 ovan, ha påverkat arbetet med en del aktiviteter negativt men av intervju framgår också att aktiviteter i handlingsplanen för LÖK har kunnat genomföras, främst inom ramen för projekten Servicepunkter och Medborgarbudget samt dialogkonferens kopplat till landsbygd.

Inom kommunen är det enligt intervju hållbarhetsavdelningen som har ett samverkansansvar rörande LÖK. Ansvaret anges framför allt handla om att samordna kommunens förvaltningar i relation till föreningslivet. Dialog kopplat till de olika aktiviteterna ovan

anges under senaste tid framför allt skett kring processen med medborgarbudgeten, för att bland annat säkerställa att hållbarhets- och mångfaldsperspektiv inkluderas i arbetet, exempelvis gällande att ungdomar ska inkluderas i arbetet med medborgarbudgeterna. Med koppling till mål, handlingsplan till landsbygdsprogrammet och principer i LÖK nämns också kommunens olika föreningsbidrag som en betydande insats från kommunens sida, för att stimulera till exempelvis ett hållbart, inkluderande och jämställt engagemang. Ett grundkrav för att kunna få föreningsbidrag är bl.a. att en förening uppfyller krav som framgår av kommunens "Policy för samverkan med aktörer i föreningslivet och det fria kulturlivet" samt principer i LÖK, som tillsammans syftar till engagemang, delaktighet och samverkan för att gemensamt stärka demokrati, social hållbarhet och folkhälsa för kommunens invånare.

I intervjuer anges att det största projektet inom området, vid sidan av medborgarbudget, är kommunens medfinansiering och medverkan i Upplandsbygd som i stor utsträckning syftar till samverkan och lokalt engagemang. Flera av Upplandsbyggs beslutade projekt anges ha en tydlig koppling till de mål som ligger inom strategin för lokalt engagemang. Exempel som nämns är projektet Uppsökarna och projektet Skolträdgården i Hågaby, där båda projekten har ett tydligt fokus på att engagera barn och unga i arbetet med en hållbar landsbygdsutveckling. Upplandsbygd håller även på att starta upp ett projekt kopplat till inkludering i projektet inkluderande Upplandsbygd 2030.

I intervjuer med kommunala representanter anges att det främst är avseende målet att "skapa förutsättningar för en kontinuerlig dialog" som det finns utmaningar. Som nämnts under revisionsfråga 2 sker samverkan framför allt i projektform, vilket medför att det inte sker en kontinuerlig dialog. En anledning anges i intervju kunna vara att landsbygdsprogrammet som helhet ännu inte har förankrats i tillräcklig utsträckning inom kommunkoncernens olika aktörers verksamhetsplaner.

Ovanstående bekräftas i intervjuerna med föreningsrepresentanter, där flera anger att kommunen i begränsad utsträckning bidrar till en aktiv och kontinuerlig dialog. Några anser att engagemanget främst sker från de lokala föreningarna och att kommunen har avsatt alldeles för lite personella resurser för utvecklingen av landsbygden med hänsyn till att kommunen vill vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner. Andra anger att det generellt finns gott om bidrag att söka men att bidragen, exempelvis från Upplandsbygd, är kopplade till ett lokalt engagemang som kan sträcka sig utöver det vardagliga föreningsengagemanget och som då kan vara svårt att hinna med. Flera anger också att när olika kommunala representanter väl medverkar på möten, ger de intrycket av att lyssna på medborgarnas synpunkter. Sedan brister det dock när återkoppling och uppföljning ska ske. Exempel på synpunkter och frågor som lämnats berör bussförbindelser och biljettpriser och åtgärder kopplat till pendlarparkeringar, bygglovshantering och utbyggnation av VA. Från kommunens sida uppges resursbrist vara en orsak till att landsbygdsfrågor blivit lidande och nedprioriterade men även att pandemin på olika sätt har påverkat förutsättningarna för ett mer aktivt arbete negativt. De nämner också att politiker och tjänstepersoner deltar i möten med invånarna på landsbygderna men instämmer delvis i att dessa inte skett regelbundet. Det anges också att det inte alltid ställs frågor kopplat till områden som kommunen själv råder över men att det då är viktigt att det sker en återkoppling även om det.

Kopplat till arbetet med att skapa förutsättningar för en kontinuerlig dialog, noterar vi att

genomförd utvärdering av servicepunkter bl.a. lägger en rekommendation som anger att "det krävs att en kompletterande struktur med exempelvis lokala utvecklingsplaner byggs upp, som då behandlar fler frågor än enbart service"⁹.

Bedömning: Delvis.

Revisionsfråga 3: Sker ett aktivt arbete för att stimulera till samverkan och lokalt engagemang? Avseende att:

- *Skapa förutsättningar för ett hållbart, inkluderande och jämställt engagemang.*
- *Skapa förutsättningar för en kontinuerlig dialog.*
- *Öka andelen unga som är engagerade inom landsbygdsutvecklingen.*

Vid en avstämning av de aktiviteter som är kopplade till strategin för lokalt engagemang framgår att det bedrivs eller har bedrivits ett arbete med aktiviteterna. Inom ramen för pågående- och kommande projekt bedrivs och kommer det att bedrivas aktiviteter för att "Skapa förutsättningar för ett hållbart, inkluderande och jämställt engagemang" samt för att "Öka andelen unga som är engagerade inom landsbygdsutvecklingen". Detta bland annat inom ramen för projektet medborgarbudget och projektet Uppsökarna.

När det gäller arbete med att skapa förutsättningar för en kontinuerlig dialog, bedömer vi liksom i revisionsfråga 2 att dialogen främst är projektbunden än kontinuerlig och att det därför är ett tydligt utvecklingsområde. Vi kan även konstatera att pandemin och personalomsättning, tydligt påverkat förutsättningarna för ett mer aktivt arbete med aktiviteterna, både när det gäller intern och extern samverkan. Detta anser vi lyfter vikten av att kommunstyrelsen även ur detta perspektiv behöver beakta frågan om personella resurser som aktivt ska arbeta med samordning och aktiviteter inom landsbygdsutvecklingen.

Utifrån vad som framgår i intervjuer gör vi bedömningen att det finns möjligheter för kommunen att både utveckla sin kommunikation och sin närvaro på landsbygden, vilket vi kopplar till behovet av att förtydliga och stärka den struktur, både internt och externt, som ska att främja en ändamålsenlig samverkan. Här ser vi som exempel även att; en stärkt samordning mellan arbetet med landsbygdsprogrammet och LÖK samt initiering av arbete med lokala utvecklingsplaner, kan vara viktiga framgångsfaktorer.

Vår sammanfattande bedömning utifrån ovanstående är att det delvis sker ett aktivt arbete för att stimulera till samverkan och lokalt engagemang och att pandemin till del är en orsak till detta.

Kommunikationsstrategi för Landsbygdsprogrammet

Revisionsfråga 4: Finns det en aktuell kommunikationsstrategi?

lakttagelser

I Landsbygdsprogrammet anges att en kommunikationsstrategi ska tas fram, vars syfte ska vara att sprida information och kunskap kring kommunens arbete med att nå målet "En av Sveriges bästa landsbygdskommuner". Kommunstyrelsen ska ansvara för att

⁹ Wahlström och Norrby.: *Nod, nav, punkt ... Hur ska vi organisera oss för att säkra en god service på landsbygden? – En rapport från sidan av ett serviceprojekt i Uppsala kommun.* SLU, 2021, sida 3 och 23.

hålla samman kommunikationen mellan nämnderna samt att en kontinuerlig uppföljning sker.

De intervjuade personerna, både externt och internt inom kommunen, har ingen kännedom om att det tagits fram en kommunikationsstrategi för Landsbygdsprogrammet. De informationskanaler som nämns i intervjuer är nyhetsbrev om kommunens landsbygdsutveckling, eventuella informationsutskick på post och informationstavlorna på servicepunkterna. Av kommunens hemsida framgår att det fram till och med oktober 2021, för år 2021, publicerats sex nyhetsbrev. Huruvida detta är en del av, liksom huruvida det finns en kommunikationsstrategi, är det ingen som vet. Av intervjuerna framgår att det ska ha tagits fram en kommunikationsstrategi i samband med projektet Servicepunkterna och att det även ska finnas inom respektive område som genomförs i pilotprojektet Medborgarbudget.

Rörande servicepunkterna framgår det av intervju att det finns önskemål om att föreningarna ska få en utsedd kommunikatör att kommunicera med, för att spridning av information och hanteringen av de informationsskärmar som finns på servicepunkterna ska kunna effektiviseras. I intervjuer anges vidare att informationsinsatser alltid sker i samband med separata projekt och aktiviteter exempelvis landsbygdsmässan.

Inom ramen för landsbygdsberedningens uppdrag anges att informationsinsatser har skett internt i kommunen för att sprida information om landsbygdsprogrammet och tillhörande handlingsplan.

Bedömning: Nej.

Revisionsfråga 4: Finns det en aktuell kommunikationsstrategi?

Vi kan konstatera att informationsinsatser sker i samband med olika aktiviteter och projekt. Information sprids även med regelbundenhet via informationsskärmar på servicepunkterna samt i kommunens nyhetsbrev om kommunens landsbygdsutveckling. Vi kan även konstatera att det inte har tagits fram någon kommunikationsstrategi för landsbygdsprogrammet som helhet, vilket gör att vi bedömer att det inte finns en aktuell kommunikationsstrategi.

Vi anser att det är mycket viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att en kommunikationsstrategi fastställs som grund till att skapa bättre förutsättningar för att; landsbygdsprogrammets mål och aktiviteter tydligare ska förankras inom kommunkoncernen, som stöd i samverkan med externa parter och att arbetet med landsbygdsutveckling som helhet ska få en större genomslagskraft.

Samverkan med Leader Upplandsbygd

Revisionsfråga 5: Sker en aktiv samverkan med Leader Upplandsbygd?

Iakttagelser

Från Upplandsbygds fyra kommuner, utses totalt 15 representanter för offentligt, privat och ideell sektor, varav två är regionala företrädare. Representanterna bildar tillsammans föreningens styrelse, LAG (Local Action Group). Totalt finns tre representanter som representerar Uppsala kommun. Av intervju framgår även att Länsstyrelsen har en adjungerad tjänsteperson i LAG. Ordförande i LAG är politiker i Uppsala kommun och även ledamot i landsbygdsberedningen. Utöver detta anges att kommunen har en god

representation i de grupper och nätverk som Upplandsbygd ansvarar för och som omnämns under revisionsfråga 2 ovan. Av intervjuer framgår också att kommunen har varit delaktiga i arbetet med att ta fram Upplandsbygds strategier.

Intervjuade föreningsrepresentanter upplever att Upplandsbygd är synliga på landsbygden och de som har erfarenhet av att samarbeta med Upplandsbygd uppger att de är en bra och hjälpsam partner och att samarbete i projekt har fungerat bra. Från kommunens sida anges att det sker en aktiv samverkan med Upplandsbygd men att samarbetet kunde ha varit större om kommunen som helhet hade ökat sitt engagemang i landsbygdsutvecklingen. Detta nämns också under intervjun med representanter från Upplandsbygd, vilka påvisar att andra kommuner fått ut mer finansiering i förhållande till sin egen medfinansiering, genom de projekt som beviljats. En anledning till att andra kommuner har fått ut mer finansiering uppges vara mer kontinuitet i sitt arbete och ett starkt föreningsliv samt att Uppsala har ett stort fokus på staden i sitt kommunala arbete. Representanterna instämmer dock i att kommunen har en aktiv samverkan med Upplandsbygd, vilket även bekräftas under intervjun med representant från Länsstyrelsen. Det anges också så att personalomsättningen inom kommunen har påverkat kommunens engagemang och arbete inom landsbygdsutvecklingen.

Av intervjuer som helhet framgår att samverkan fungerar mycket bra och att kommunens representanter är aktiva inom ramen för Upplandsbygds arbete.

Bedömning: Ja.

Revisionsfråga 5: Sker en aktiv samverkan med Upplandsbygd?

Vi kan konstatera att Uppsala kommun genom politiker och tjänstepersoner är representerad i Upplandsbygds styrelse och LAG och även i de andra grupper och nätverk Upplandsbygd ansvarar för. Utifrån våra iakttagelser gör vi bedömningen att det sker en aktiv samverkan med Upplandsbygd men att den också skulle kunna utvecklas genom en högre kontinuitet och ett mer förankrat arbete med landsbygdsfrågor i kommunkoncernen som helhet.

Resultat från samverkan med Leader Upplandsbygd

Revisionsfråga 6: Leder samverkan med Leader Upplandsbygd till konkreta resultat?

Iakttagelser

I Upplandsbygds rapport över beviljade projekt i Uppsala kommun under perioden 2015-2020 framgår att Uppsala kommun har fått 2 kr tillbaka i form av projektstöd och övriga resurser för varje krona som kommunen har satsat. I rapporten kan utläsas¹⁰:

- Utfall totalt beviljat stöd inkl. medfinansiering*: 12 693 278 kr
- Insats i kronor från Uppsala: 6 478 350 kr
- Uppväxling: ca 2 ggr

*Värde ideell tid, övriga ideella resurser, övriga offentliga resurser, privat investering.

Jämförbara tal avseende uppväxling är för Knivsta ca 4 ggr, Sigtuna ca 6 ggr och Östhammar ca 6 ggr. I sammanhanget är det viktigt att ange att uppväxlingen inte allena

¹⁰ Upplandsbygd – Beviljade projekt Uppsala kommun 2015 – 2020.

säger något om vilket värde som skapats för landsbygdsutveckling och måluppnåelse, av de projekt som beviljats. I Bilaga 2 finns en sammanställd lista över projekt inom Uppsala kommun som har beviljats av Upplandsbygd.

I en extern utvärdering av Upplandsbygds strategi för 2015-2021 utreds bl.a. kansliets arbete, invånarnas syn på Upplandsbygd liksom dess arbete samt hur den kommande strategin bör utformas. Enligt utredningen har en del av Upplandsbygds mål i nuvarande utvecklingsstrategi inte uppfyllts, och en del mål har inte heller varit relevanta för några av kommunerna. Samtidigt anser kommunrepresentanterna i utvärderingen att målen överlag har varit bra och att Upplandsbygds arbete bör fortsätta under liknande förutsättningar.

Vidare visar utvärderingen att de allra flesta är mycket nöjda med det arbete som har gjorts av Upplandsbygds kansli och LAG. Utmaningar som belyses är dock¹¹:

- Svårigheten att nå ut till befolkningen i den grad Upplandsbygd önskar och likaså in till kommunerna, som grund till att öka kännedomen om Upplandsbygd som möjliggörare för landsbygdsutveckling. Det finns ett tydligt behov av fler projektansökningar. Det sistnämnda tros bero på att uppdraget inte ges tillräckligt med plats i kommunen, delvis eftersom kommunrepresentanterna anses vara ensamma om att driva landsbygdsutvecklingsuppdraget.
- Medborgare kan ha uppfattning om att arbete med Leaderprojekt är krångligt främst på grund av den administration och det redovisningsarbete som följer ett beviljat projekt.
- Pandemin har begränsat möjligheterna för Upplandsbygd att marknadsföra sig men föreningen har utifrån det lagt stärkt fokus på att vara aktiv i sociala medier. I intervju anges att föreningen även har ett nyhetsbrev.
- Att det kan finnas utmaningar med att boende på landsbygden inte ser behovet av projekt eftersom kommunen fixar redan mycket och det är ganska nära till det mesta.

Utvärderingen inkluderar inte någon uppföljning av de olika projekt som har beviljats stöd av Upplandsbygd men från intervjuer med Upplandsbygd framgår att de anser det finns projekt som är och har varit lyckosamma. De anser också att utvärderingen av deras arbete är rättvisande. Representanterna från föreningarna och kommunen håller vidare med om att Upplandsbygds arbete och projekten ger resultat, där de intervjuade föreningarna dock påpekar att det inte anser att det är kommunens förtjänst, utan snarare tack vare det arbete föreningarna själva och Upplandsbygd har lagt ner. Ett varierande engagemang från invånare anses påverkat varför Uppsala kommun inte har tagit del av mer projektstöd från Upplandsbygd.

Bedömning: Ja.

Revisionsfråga 6: Leder samverkan med Leader Upplandsbygd till konkreta resultat?

Vi kan konstatera att kommunens samverkan med Upplandsbygd leder till konkreta resultat genom de projekt som beviljats och genomförts i kommunen. Vi bedömer också

¹¹ Gunnarsdotter och Setterwall, 2021, Utvärdering av Upplandsbygd lokalt ledd utveckling 2015 - 2021.

att Upplandsbygd utgör en tydlig arena för dialog och samverkan kring landsbygdsutveckling både utifrån ett strategiskt och ett operativt perspektiv på både lokal, kommunal och regional nivå. Som helhet medför ovanstående att vi gör bedömningen att samverkan med Upplandsbygd leder till konkreta resultat.

Vi kan samtidigt se att Uppsala kommun har mycket tydliga möjligheter att förbättra de resultat som genereras av samverkan med Upplandsbygd. Detta dels genom att regelbundet sprida information om Upplandsbygds verksamhet både externt till medborgare, föreningar och näringsliv samt framför allt internt inom kommunen, dels genom att stärka sitt eget arbete med att, i samverkan med Upplandsbygd, stimulera till nya projektansökningar.

Uppföljning av samverkan och arbetet med lokalt engagemang

Revisionsfråga 7: Sker en ändamålsenlig uppföljning av samverkan och arbetet med lokalt engagemang?

lakttagelser

Enligt Landsbygdsprogrammets handlingsplan ska en årlig uppföljning av arbetet ske som en del i kommunens ordinarie programuppföljning. Varje mål i Landsbygdsprogrammet ska enskilt följas upp och presenteras för kommunstyrelsens arbetsutskott för planering. Kommunen, ska som angivits under revisionsfråga 1, därtill följa upp tre utpekade index från medborgarundersökningen, för att kunna avgöra huruvida Uppsala kommun är en av Sveriges bästa landsbygdskommuner.

Av de underlag vi har erhållit framgår att för både 2019¹² och 2020¹³ har en aktualitetsbedömning gjorts av Landsbygdsprogrammet som en del i kommunstyrelsens uppföljning av program och planer. Bedömningen som är gjord har utgått ifrån de fyra utsatta målen för programmet. Utöver detta har vi tagit del av den uppföljning av fullmäktigeuppdrag, kopplat till landsbygdsutveckling, som redovisat till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige inom ramen för årsredovisning 2019 och 2020. Aktualiseringsbedömningen innehåller en övergripande beskrivning av arbetet som genomförs kopplat till de strategier som ingår i landsbygdsprogrammets handlingsplan. Målen kopplat till strategin för lokalt engagemang berörs inte.

Som en del i den årliga uppföljningen av Landsbygdsprogrammet följs även bostadsbyggandet upp. Som angivits under revisionsfråga 1 har kommunstyrelsen beslutat om "Direktiv för bostadssatsning på landsbygden", för att det uppsatta målet om planreserv på 400 bostäder ska kunna uppnås senast år 2022. Detta framgår av kommunstyrelsens protokoll 2021-05-12 § 109. Av vår kontroll av kommunstyrelsens protokoll för år 2021 kan vi även konstatera att det förutom i aktualitetsbedömningen, främst är i samband med frågor om fysisk planering som landsbygderna berörs i olika ärenden.

Uppföljning av de tre utpekade medborgarvärdena från SCB sker inom ramen för årsredovisningen. Som angivits under revisionsfråga 1 anger kommunala representanter att de anser det är svårt att utvärdera resultaten utifrån ett landsbygdsperspektiv, då resultaten gäller för hela kommunen.

¹² Kommunstyrelsens sammanträde 2019-12-11, § 299.

¹³ Kommunstyrelsens sammanträde 2020-12-16, § 319.

Det vi framför allt ser är att kommunen följer upp specifika aktiviteter och projekt som har genomförts med bakgrund i Landsbygdsprogrammet. För projektet Medborgarbudget gjordes t.ex. en utvärdering hösten 2019 för område 1 och i början av 2020 gjordes en utvärdering av område 2. Nästa utvärdering av område 3 ska enligt uppgift ske under 2021. Utvärderingarna innehåller en bl.a. en analys inkluderat lärdomar och rekommendationer för kommande medborgarbudgetar. Exempel som framgår är:

- Förbättrad förankring inom kommunen samt bättre kommunikation om ramarna för medborgarbudgeten och vad kommunen har rådighet över.
- Högre delaktighet från den lokala arbetsgruppen avseende att identifiera lösningar för förslagen.
- Att varje förslag ska utformas av minst tre personer.

Av utvärderingarna rörande medborgarbudget framgår det tydligare hur projektet beaktat mål kopplat till strategin för lokalt engagemang.

För projektet med att etablera servicepunkter på landsbygderna har följeforskning bedrivits av Sveriges lantbruksuniversitet och bl.a. resulterat i en slutrapport till Tillväxtverket som bidraget med finansiering.¹⁴ De intervjuade personerna känner till att denna utvärdering har genomförts och representanter från föreningar har deltagit i enkät och intervju, som en del i utvärderingen. Utvärderingen visar att kommunen vid projektets avslut i december 2020 har etablerat åtta av de planerade nio servicepunkterna. Den nionde servicepunkten var planerad att etableras under första kvartalet 2021, där arbete nu enligt uppgift pågår. För varje servicepunkt har det skrivits avtal, vilka reglerar serviceslag som ska erbjudas, ersättning, kommunens åtaganden liksom det ansvar som ägaren av servicepunkter har för tillgänglighet och hantering av inventarierna.

Utvärderingen av servicepunkterna lyfter bl.a. en ökning av det lokala engagemanget och att invånarna har känt sig mer "sedda" som projektframgångar. En motgång under projektet har varit flertalet byten av projektledare, vilket också har framkommit under intervjuer som något som har påverkat projektarbetet negativt. Även viss byråkrati kring avtal, främst upphandlingsregler, liksom kommunens bristande intresse och förståelse för invånarnas behov har lyfts både i intervjuer med föreningar liksom i slutrapporten. Både i intervjuer med föreningsrepresentanterna och av slutrapporten framgår att det finns behov av att stärka dialogen med en kompletterande struktur, exempelvis genom lokala utvecklingsplaner, samt att den kontinuerliga uppföljningen av servicepunkterna bör användas även i syfte att ytterligare utveckla servicepunkterna i linje med de lokala behoven.

Vad gäller uppföljning av arbetet med den lokala överenskommelsen, LÖK, framkommer att revidering av LÖK ska ske vart femte år och den senaste revideringen gjordes 2018. Från intervjuer med kommunens tjänstepersoner framkommer att det årligen även ska ske en aktualitetsprövning av handlingsplanen för LÖK. Syftet med aktualitetsbedömningen är att se om programmet fortfarande är relevant som styrmedel och om

¹⁴ Wahlström och Norrby, *Nod, nav, punkt ... Hur ska vi organisera oss för att säkra en god service på landsbygden? – En rapport från sidan av ett serviceprojekt i Uppsala kommun.* SLU, 2021

det ger den effekt som är tänkt. Vi har tagit del av aktualitetsprövningen av handlingsplanen för LÖK från år 2020 och från intervjuer framkommer det att arbetet med en uppföljning för 2021 är pågående. Från intervjuer framkommer också att personalomsättning har haft en viss inverkan på arbetet med uppföljning av LÖK.

I aktualitetsprövningen av handlingsplanen för LÖK från år 2020 görs bedömningen att inga förändringar av handlingsplanen behöver ske och att det pågår arbete inom ett målområde liksom med kvarvarande uppdrag från 2019. Vi noterar vidare att i kommunstyrelsens protokoll daterat 2020-09-16 § 217, har Uppsala Läns Bildningsförbund beviljats fortsatt projektstöd från kommunen för sitt arbete med LÖK, samt att beslut togs om att LÖK ska återkomma med en redogörelse för hur samordningen med bildningsförbundet liksom LÖK-processen fortlöper.

Angående Landsbygdsberedningens arbete med uppföljning framgår det i intervjuer att beredningen har i uppgift att följa upp projekt och identifiera de projekt/delar i projekten som har fungerat väl och som kommunen bör fortsätta med. De intervjuade anser dock att uppföljningen alltid kan bli bättre och att den uppföljning som görs inte visar hur det går med kommunens landsbygdsarbete som en helhet, utan snarare resultat från olika projekt och aktiviteter. De uppger att det finns en bristande samverkan inom kommunen och att engagemang kring landsbygdsfrågor saknas i de olika verksamheterna. Många frågor som rör landsbygdsutveckling tenderar att komma tillbaka till landsbygdsstrategen, som orimligen kan hantera den mängden av frågor. Detta gör att arbetet med landsbygdsutveckling blir lidande. Bristande styrning genom att landsbygdsprogrammet inte implementerats i kommunkoncernen, redovisas i aktualitetsbedömningar både för år 2019 och 2020. Vi kan i granskningen inte se att kommunstyrelsen vidtagit någon särskild åtgärd kopplat till detta.

Från landsbygdsberedningens minnesanteckningar framkommer att uppföljning och utvärdering av projekten Medborgarbudget och Servicepunkter har diskuterats. Även lägesrapporter kring landsbygdsfrågor i kommunen och uppföljning av de olika målen i Landsbygdsprogrammet, bl.a. hur det ser ut med flyttmönster på landsbygden, har tagits upp och hanterats under beredningens sammanträden. Visst fokus har enligt minnesanteckningarna även legat på klimatet och hur en hållbar landsbygd ska utvecklas. Av intervju framgår att det förutom landsbygdsberedningen, främst är i kommunstyrelsens arbetsutskott som rapporteringar från tjänstepersoner sker inom området.

Den externa bild av kommunens uppföljning som ges av de intervjuade föreningarna belyser att föreningarna saknar återkoppling kring de projekt de varit med i. De får ingen eller begränsad feedback kring sitt arbete och upplever att fokus ligger på att redovisa ekonomin. Från intervjuerna med landsbygdsberedningen och tjänstepersonerna noterar vi att även de upplever en saknad av ett tydligt landsbygdsperspektiv i kommunen som helhet.

Bedömning: Delvis.

Revisionsfråga 7: Sker en ändamålsenlig uppföljning av samverkan och arbetet med lokalt engagemang?

Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges målsättning om att vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner anser vi inte att kommunstyrelsen har skapat förutsättningar för att kunna följa upp landsbygdsutvecklingen på ett tydligt sätt. Aktualitetsbedömning av

landsbygdsprogrammets handlingsplan bedömer vi sker årligen. Vi kan dock inte se att det sker en tydlig redovisning av hur väl målen inom strategin för lokalt engagemang uppfylls, då redovisningen sker genom en övergripande aktivitetsredovisning. Vi kan av granskningen heller inte identifiera att kommunstyrelsen har agerat på att landsbygdsprogrammets handlingsplan inte är implementerad i hela kommunkoncernen.

Vi ser positivt på att det kopplats följeforskning till projektet servicepunkter och att det genomförts utvärdering av projektet medborgarbudgets delmoment. Det är framför allt i dessa vi kan se att mål kopplat till strategin för lokalt engagemang berörs på ett tydligt sätt. Vi anser att det är mycket viktigt att kommunstyrelsen använder lärdomar från dessa utvärderingar i ett systematiskt landsbygdsutvecklingsarbete.

Vår sammanfattande bedömning utifrån ovanstående är att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Resurser och prioritering

Revisionsfråga 8: Hur ser prioritering av resurser ut mellan stad och landsbygd när det gäller planprocesser, exploateringar, investeringar och teknisk infrastruktur?

lakttagelser

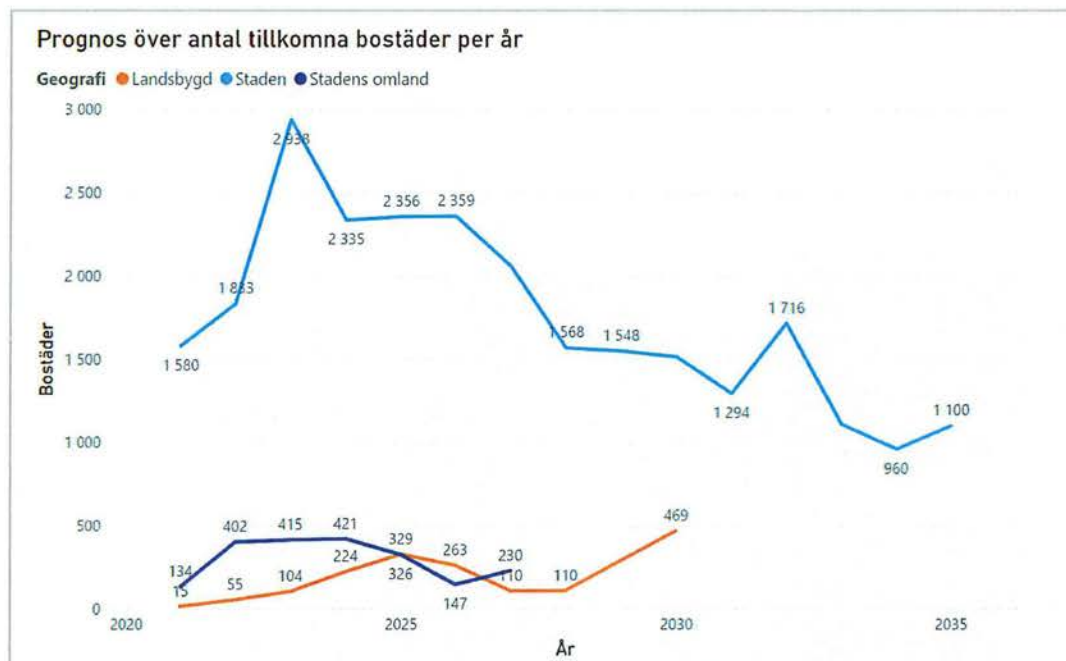
Vi har i granskningen konstaterat att kommunstyrelsen, som grund till att öka förutsättningarna för att mål rörande bostadsbyggande i de prioriterade tätorterna på landsbygden ska uppnås, har beslutat om direktiv för bostadsatsning på landsbygden. Av direktivet framgår att arbetet ska organiseras i programform för att därigenom tydliggöra hur arbetet ska genomföras.

I granskningen har vi efterfrågat och erhållit data avseende bostadsbyggnadsprognoser fram till omkring 2035 uppdelat på stad/land/stadens omland. Stadens omland omfattar enligt översiktsplanen den del av landsbygden som närmast omger staden. I enlighet med definitionen i landsbygdsprogrammet definieras landsbygd som tätorter med upp till 10 000 invånare, vilket innebär att även stadens omland är att betrakta som landsbygd. Uppgifterna är preliminära och ändras löpande i planeringen. Data har även erhållits avseende genomförda och planerade skattefinansierade investeringar i infrastruktur i kommunens regi 2018-2024 samt planerade investeringar i kommunala bolag för perioden 2022-2031.

De uppgifter som erhållits för de kommunala bolagens investeringar är inte uppdelade avseende stad/land och för infrastrukturuppgifterna har tjänsteperson från stadsbyggnadskontoret, utifrån egen lokalkännedom, delat upp datan i stad/land. Den uppdelning som efterfrågats är således inget som Uppsala kommun redovisar inom ramen för den ordinarie uppföljningen. Datan redovisas som den erhållits från kommunen, d.v.s. utan egna indelningar eller hopslagningar. Eftersom bolagens uppgifter inte är indelade i stad/land redovisas inte erhållna uppgifter, då de inte kan användas i denna granskningens syfte. I dialogen kring inhämtning av data har framkommit att ingen aktiv eller tydlig prioritering mellan stad och land görs av resurser, exempelvis vad gäller; planprocesser, exploateringar/investeringar och teknisk infrastruktur. Den data som lyfts fram nedan är därför inte till följd av något aktivt ställningstagande. Det har dock lyfts i dialogen att ett arbete pågår med att strukturera data och göra analyser men att detta är i sin linda och behöver få tid att komma på plats.

Prognosen för antal nytilkomna bostäder visar för de närmsta åren både ett högre antal liksom en snabbare ökningstakt för antalet bostäder i staden jämfört med i stadens omland respektive landsbygden, se diagram 1 nedan.

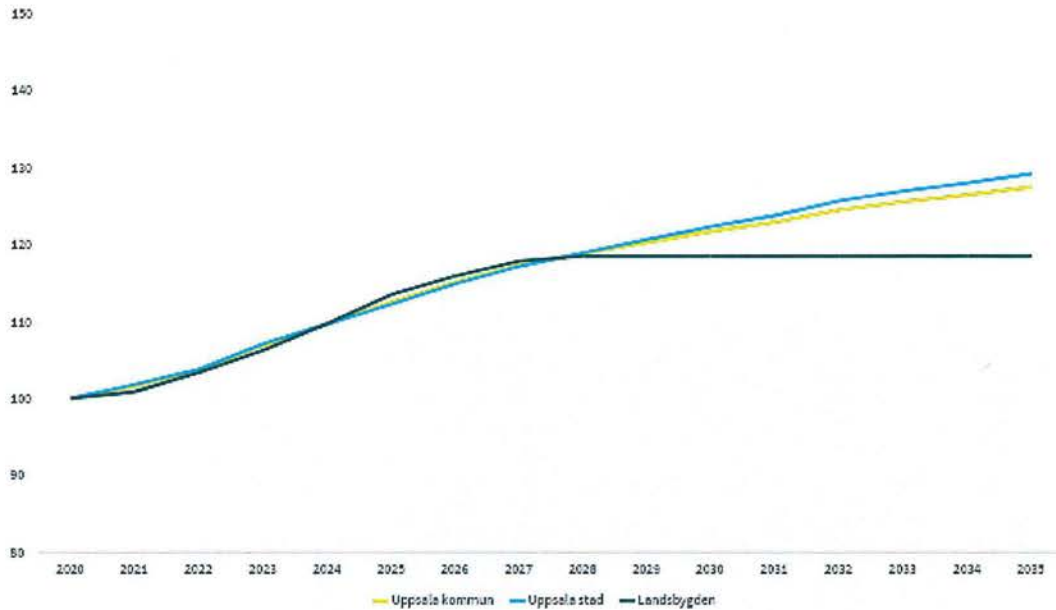
Diagram 1: Prognos över antal tillkomna bostäder per år fördelat på geografi.



Utifrån den bild som ges ovan finns en planerad byggnation om minst 400 bostäder från 2022 fram till 2027 på landsbygden, vilket dock inte nödvändigtvis är samma sak som målet i direktiv om bostadsbyggande på landsbygden om en sammanlagd ständig planberedskap i de prioriterade tätorterna motsvarande minst 400 bostäder senast från år 2022.

Uppsala kommun har i sin uppföljning tagit fram en bild från mars 2021 som visar bostadsbyggandet som andel av det totala bostadsbeståndet med 2017 som basår, diagram 2 nedan. I denna framkommer att fram till år 2027 håller bostadsbyggandet på landsbygden jämna steg med det i staden, sett som andel av det totala bostadsbeståndet år 2017. Därefter sker ett trendbrott, vilket kan förklaras av att det vid bildens framtagande inte pågick samhällsbyggnadsprojekt som förväntas resultera i färdigställda bostäder efter 2027. Det är troligt att förskjutningar skett som påverkar bilden.

Diagram 2: Prognos över antal nytillkomna bostäder som andel av det totala bostadsbeståndet (2017 basår) per år fördelat på geografi (bild från Uppsala kommun).



När det gäller bostadsutveckling anger landsbygdsprogrammet, med utgångspunkt i översiktsplanen, att bostadsutveckling utanför Uppsala stad, främst ska ske i prioriterade tätorter och i kollektivtrafiknära lägen för att stödja den befintliga servicen. I diagram 3 och 4 nedan, bryts prognosen av antalet nytillkomna bostäder i stadens omland och landsbygd ner utifrån geografiskt läge. Mellan år 2021 och 2023 visar prognosen att flest bostäder byggs i tätorten Jälla. Inga bostäder finns prognostiserade för tätorten Storvreta, men däremot finns det många projekt i datan där geografiskt läge ej är angivet. Dessa utgör linjen "(Tom)" i diagrammet. Från 2023 däremot, visar prognosen att flest bostäder tillkommer i Storvreta, och efter 2024 finns det inga planerade bostäder i Jälla.

Diagram 3: Prognos över antal nytillkomna bostäder per år fördelat på geografi för stadens omland.



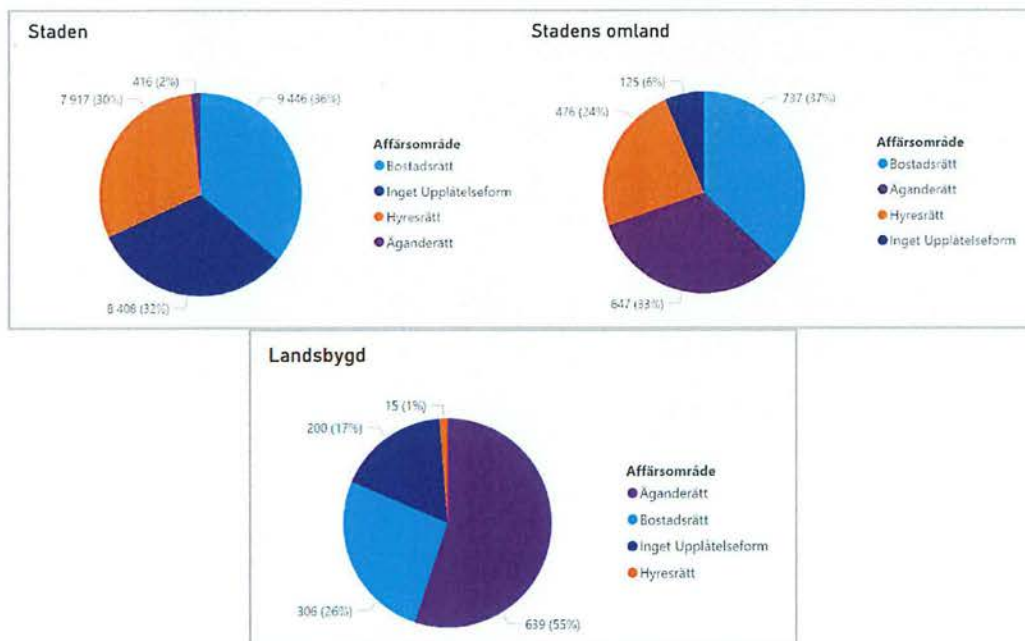
I diagram 4 nedan bryts fördelningen av antalet nytillkomna bostäder på landsbygderna ner utifrån geografiskt läge. Över tid och totalt sett dominerar tätorterna Gunsta, Bälinge-Lövstalöt och Länna vad gäller nytillkomna bostäder.

Diagram 4: Prognos över antal nytillkomna bostäder per år fördelat på geografi för landsbygden.



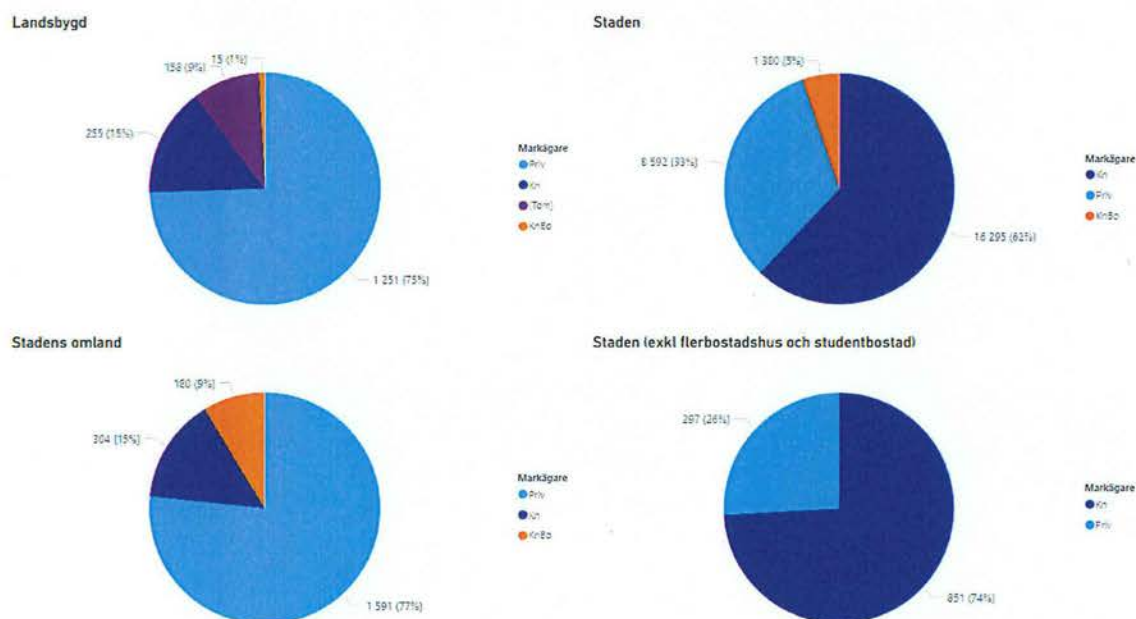
I diagram 5 nedan bryts istället fördelningen av antalet nytillkomna bostäder på upplåtelseform utifrån geografiskt läge. I staden är andelen hyresrätt och bostadsrätt dominerande medan i stadens omland och framförallt på landsbygderna är andelen äganderätt betydligt större. Framförallt andelen och antalet hyresrätter minskar kraftigt på landsbygden trots att byggnationen förväntas huvudsakligen ske i de prioriterade tätorterna (se diagram 4). Det finns också en förhållandevis stor andel där upplåtelseformen inte är angiven i staden och på landsbygden.

Diagram 5: Fördelning av upplåtelseform per geografi.



I de samtal som genomförts i samband med inhämtning av data har framkommit att två anledningar till att byggnation på landsbygden kan ta längre tid att genomföra än i staden är; den rådighet kommunen har över marken och vilken aktör som ska bygga. Högre rådighet över marken gör att kommunen har större möjlighet att styra projektens innehåll samt kontrollera framdriften i processen. Generellt sett är aktörer på landsbygderna mindre och har inte samma vana av planprocessen som i staden. I diagram 6 nedan bryts därför fördelningen av antalet nytillkomna bostäder på markägare ner utifrån geografiskt läge. Som kan ses i diagrammen dominerar kommunen som markägare i staden (även exkl flerbostadshus och studentbostäder). Det bör noteras att kommunen kan välja att sälja marken till en exploatör eller kommunalt bolag under processens gång, varför detta inte ska ses som ett tecken på att kommunen kommer exploatera bostäderna själva. De uppgifter avseende byggaktör per projekt som fanns i datan visade sig vara mycket ofullständig och analyseras därför inte vidare.

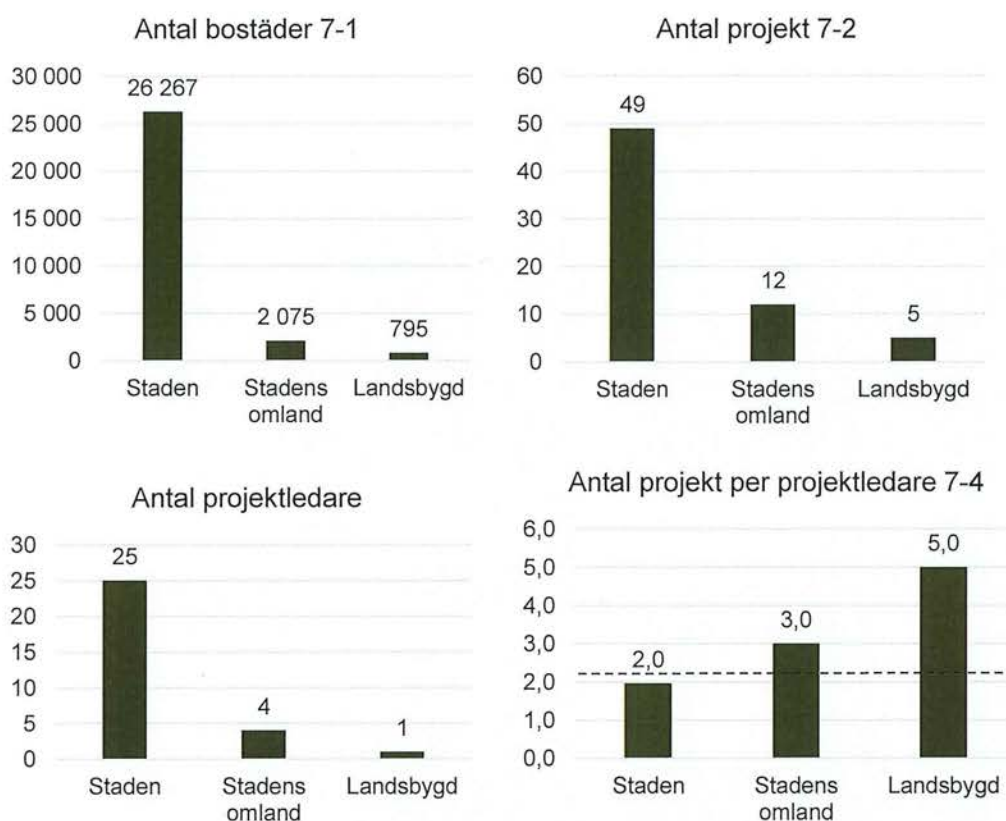
Diagram 6: Fördelning av markägare per geografi.



I diagram 7 nedan visas hur många bostäder som tillkommer per projekt, samt projektens geografiska läge. 13 projekt har exkluderas beroende på att de saknar projekt-id. Detta avser främst landsbygdsprojekt i tidigt planeringsstadiet. Ur diagrammet kan utläsas att flest nybyggnadsprojekt finns i staden, liksom att de projekt som genererar flest bostäder också återfinns i staden. Det totala antalet nytillkomna bostäder respektive totala antalet projekt summeras i diagram 7-1 respektive 7-2. Antalet nytillkomna bostäder i staden (26 267 st) skiljer sig avsevärt från landsbygderna (totalt 795 st) och stadens omland (2 075 st). Antalet projekt är antalsmässigt flest i staden i diagram 7-2 och antalet bostäder per projekt är ca 3 ggr högre i staden än stadens omland respektive landsbygden. Sett till fördelningen av projektledare återfinns flest projekt-ledare som ansvariga för projekten i staden och en projektledare som är ansvarig för samtliga projekt på landsbygden, se diagram 7-3. Snittet på antalet projekt per projektledare för stadens omland och landsbygd ligger högre än stadens snitt, se

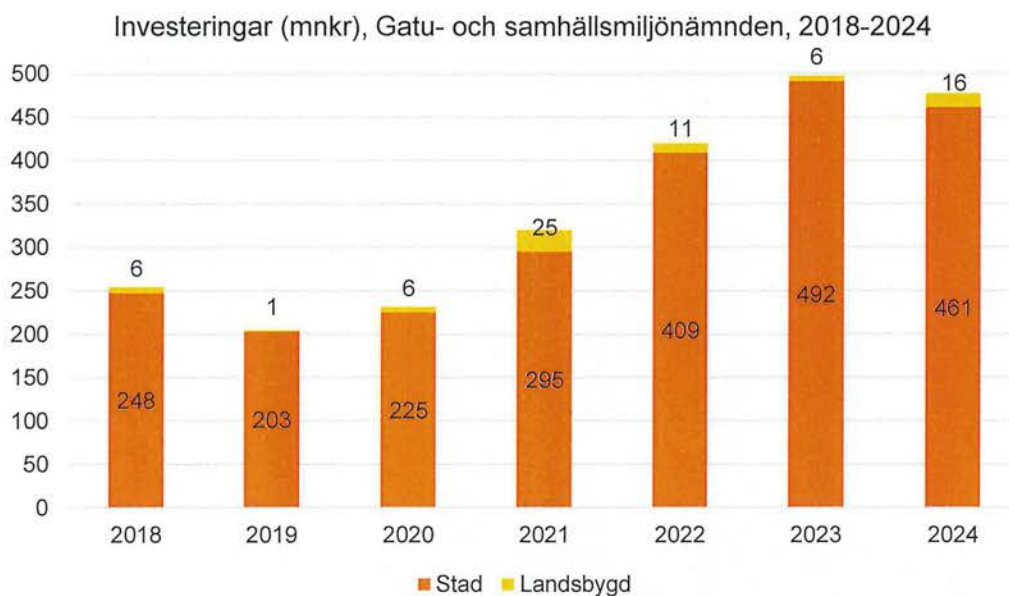
diagram 7-4. Snittet för alla tre geografiska lägen ligger på 2,2 och illustreras av den streckade linjen.

Diagram 7 - 1-4: Fördelning av projekt, bostäder respektive projektledare utifrån geografi.



Uppgifterna angående investeringar i infrastruktur inom Gatu- och samhällsmiljönämnden visas i diagram 8. Nämnden ansvarar för skattefinansierade investeringar i infrastruktur exempelvis; allmän plats, vägar, gång-/cykelvägar, stråk, förbindelser (broar, tunnlar), parker, friluftsområden, hållbart resande och teknik avseende egen regi/driftorganisation. Generellt sett är kommunen inte väghållare på landsbygden utan ansvar för infrastrukturen på landsbygden åvilar till största delen antingen Trafikverket eller vägföreningar. Kommunen ger dock bidrag till ett antal vägföreningar inkl bidrag till deras investeringar. Uppdelningen har gjorts utefter tjänsteperson på stadsbyggnadskontorets lokalkännedom och kan innehålla mindre felaktigheter samt att det kan också finnas vissa ej specificerade åtgärder som även utförs på landsbygden i projekt som har en mer övergripande karaktär. Generellt ligger andelen av investeringarna som kan hänföras till landsbygd mellan 0,5–7,8% där snittet uppgår till 3%.

Diagram 8: Investeringar (mnkr), Gatu- och samhällsmiljönämnden, 2018-2024 utifrån geografi



Bedömning, se slutsats/kommentarer nedan.

Revisionsfråga 8: Hur ser prioritering av resurser ut mellan stad och landsbygd när det gäller planprocesser, exploateringar, investeringar och teknisk infrastruktur?

Slutsats/kommentarer

Tyngdpunkten i underlagen är att en mycket stor andel (omkring 90% sett till 2035) bostadsbyggnation ska ske i staden, dock förefaller fram till 2027 balans råda i bostadsbyggnandet mellan stad och land sett som andel av det totala bostadsbeståndet. Sett till kommunens mål om bostadsbyggnation i de prioriterade tätorterna på landsbygden, är det i princip enbart i de prioriterade tätorterna som byggnation planeras i de underlag vi tagit del av. I underlagen finns en planerad byggnation om minst 400 bostäder från 2022 fram till 2027 på landsbygden, vilket dock inte är samma sak som sammanlagd ständig planberedskap enligt kommunens uppsatta mål.

Vad gäller upplåtelseformer skiljer sig detta åt mellan stad och land, vilket är naturligt då efterfrågan på bostäder på landsbygden generellt sett kan antas vara högre till förmån för äganderätt/småhusbyggnation än flerbostadshus (hyresrätter, bostadsrätter), vilka i sin tur är mer förekommande i staden. Kommunen bör dock se över fördelningen av hyresrätter på landsbygden/stadens omland, då denna är låg i syfte att främja boende på landsbygden för alla grupper. Baserat på markägandet är kommunens möjligheter att styra tydligt starkare i staden, vilket kan påverka såväl framdrift som upplåtelseformer. De uppgifter avseende byggaktör per projekt som fanns i datan visade sig vara ofullständig, vilket kan vara en följd av att flertalet projekt ännu ligger i planeringsstadiet och därför inte har tilldelats en byggaktör.

Vad gäller investeringar i infrastruktur inom gatu- och samhällsmiljönämnden är det svårt att dra några slutsatser. Dels är uppdelningen inget kommunen arbetar med i ordinarie uppföljning, dels åvilar ansvar för infrastrukturen på landsbygden till största delen antingen Trafikverket eller vägföreningar. Samtidigt kan kostnaderna variera stort beroende på vilken typ av infrastruktur som måste byggas. Utifrån detta är investeringsutgifterna en dålig approximation för prioritering av resurser inom infrastruktur från kommunens sida.

Under uppdragets genomförande har framkommit att ingen aktiv eller tydlig prioritering mellan stad och land görs av resurser exempelvis vad gäller planprocesser, exploatering/investerings och teknisk infrastruktur. Den data som lyfts fram är därför inte till följd av något aktivt ställningstagande. Prioriteringar har vi inte kunnat konstatera ha skett i de underlag vi tagit del av. Vi kan också konstatera, utifrån andra kommuners arbete, att det finns de som har kommit längre än Uppsala kommun med att samla in data, göra analyser och prioriteringar av investeringar/exploatering, teknisk infrastruktur och projekt efter olika kategorier exempelvis; geografisk indelning, måluppfyllelse, typ av investering, lönsamhet med mera. Ett arbete pågår inom kommunen med insamling och analys av data på detta område som vi ser positivt på men vi kan konstatera att det är i ett tidigt stadium och behöver utvecklas vidare.

Konsekvenser för landsbygden av gjorda prioriteringar

Revisionsfråga 9: Belyses konsekvenser för landsbygden av gjorda prioriteringar?

lakttagelser

Som konstaterats under tidigare fråga sker ingen aktiv eller tydlig prioritering mellan stad och land av resurser exempelvis vad gäller planprocesser, exploatering/investerings och teknisk infrastruktur. Medvetna och tydliga prioriteringar finns inte beskrivna i de underlag vi tagit del av. Av samma anledning ser vi inga konsekvenser beskrivna för landsbygden i det vi tagit del av.

Bedömning: Nej.

Revisionsfråga 9: Belyses konsekvenser för landsbygden av gjorda prioriteringar?

Med anledning av att det inte finns medvetna och tydliga prioriteringar beskrivna i underlagen bedömer vi att konsekvenser för landsbygden, som en följd därav, inte belyses.

Samlad bedömning



PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens samverkan inom landsbygdsutvecklingen, samt en analys av prioriteringar av resurser inom stadsbyggnadsområdet och planer mellan stad och landsbygd. Syftet är att granska om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig samverkan, för att målet om att Uppsala ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner ska kunna uppnås. I granskningen ska också en analys göras av hur resursprioritering inom samhällsbyggnadsområdet ser ut.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig samverkan, för att målet om att Uppsala ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner ska kunna uppnås.

Rekommendationer

- Säkerställ att landsbygdsprogrammet med tillhörande handlingsplan implementeras i hela kommunkoncernen.
- Säkerställ att metoderna för att kunna mäta, följa upp, och analysera i vilken grad olika åtgärder bidrar till måluppfyllelse utvecklas. Utveckla även redovisningen så att det ges en tydligare bild av hur arbetet med strategin lokalt engagemang utvecklas som en del i redovisningen av hur utvecklingen mot att bli en av Sveriges bästa landsbygdskommuner fortskrider som helhet.
- Säkerställ att det skapas en tydligare struktur och förutsättningar för en mer kontinuerlig samverkan med lokala utvecklingsgrupper, föreningsliv och medborgardialog, än den som sker i projektform, exempelvis servicepunkter och medborgarbudget. Ett exempel på hur det kan ske är att initiera ett arbete med lokala utvecklingsplaner som sedan även kan leda till fler projektansökningar om stöd från Upplandsbygd lokalt ledd utveckling.
- Beakta hur landsbygdsberedningen eventuellt skulle kunna utvecklas genom representation från landsbygdens föreningar och näringsliv. Detta med hänsyn taget till pågående utredning av stads- och bygderåd.
- Överväg att utöka den tjänst som arbetar med landsbygdsutvecklingen och stärk samordningen mellan arbetet med landsbygdsprogrammet och arbetet med lokala överenskommelser.
- Säkerställ att det tas fram en kommunikationsstrategi kopplat till arbetet med landsbygdsprogrammet, som grund till att skapa bättre förutsättningar för att; landsbygdsprogrammets mål och aktiviteter tydligare ska förankras inom kommunkoncernen, som stöd i samverkan med externa parter samt att arbetet med landsbygdsutveckling som helhet ska få en större genomslagskraft. I en kommunikationsstrategi bör även information om Upplandsbygd lokalt ledd utveckling inkluderas.
- Fortsätt arbetet med att samla in och analysera data. Insamling och analys av data kan leda till bättre beslutsfattande kring investeringar/exploateringar, teknisk infrastruktur och projekt efter olika kategorier exempelvis; geografisk indelning, måluppfyllelse, typ av investering, lönsamhet med mera. Vi kan konstatera att det pågår ett arbete inom kommunen som vi ser positivt på men vi kan även konstatera att det är i ett tidigt stadium och bör utvecklas vidare.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Finns en tydlig styrning som grund till en ändamålsenlig samverkan?	<p>Delvis: Av främst landsbygdsprogrammet med tillhörande handlingsplan, lokal överenskommelse och Upplandsbygds strategi bedömer vi att det finns en tydlig dokumenterad styrning som grund till en ändamålsenlig samverkan. Vi bedömer inte att kommunens styrdokument är tillräckligt implementerade i kommunskoncernen och det finns behov av att förbättra förutsättningarna för att kunna mäta landsbygdsutvecklingen relaterat till fullmäktiges mål inom området.</p> 
2. Finns en tydlig struktur (organisation av samverkan med olika aktörer) för att främja en ändamålsenlig samverkan?	<p>Delvis: Upplandsbygd utgör ett tydligt forum för samverkan, där kommunen möter representanter både från privat och ideell sektor.</p> <p>Kommunens åtgärder för att främja samverkan bedömer vi främst består av projektinsatser som inte skapar en tydlig grund för en kontinuerlig samverkan, som vi till del bedömer saknas. Samverkan i projekten bedöms dock fungera väl.</p> <p>Landsbygdsberedningen verkar för ökad samverkan och samordning men vi bedömer att det saknas en etablerad samverkanstruktur för att med kontinuitet och tydlighet kunna bedriva en aktiv dialog med landsbygdernas föreningar.</p> <p>När det gäller kommunens interna samverkan avseende landsbygdsfrågor och landsbygdsprogrammet som helhet, anser vi att det saknas en tydlig samordning av arbetet kring landsbygdsprogrammet på tjänstepersonsnivå. Orsaker till detta anges vara personalomsättning och omorganisation men vi bedömer att resursfrågan behöver beaktas, kopplat till fullmäktiges höga målsättning.</p> 

3. Sker ett aktivt arbete för att stimulera till samverkan och lokalt engagemang? Avseende att:

- Skapa förutsättningar för ett hållbart, inkluderande och jämställt engagemang.
- Skapa förutsättningar för en kontinuerlig dialog.
- Öka andelen unga som är engagerade inom landsbygdsutvecklingen.

Delvis: Vid en avstämning av de aktiviteter som är kopplade till strategin för lokalt engagemang framgår att det bedrivs eller har bedrivits ett arbete med dem med framför allt i projektform. Utifrån detta ses arbete med att "skapa förutsättningar för en kontinuerlig dialog" som ett tydligt förbättringsområde. Pandemin och personalomsättning bedömer vi tydligt påverkat förutsättningarna för ett mer aktivt arbete med aktiviteterna, både när det gäller intern och extern samverkan. Vi bedömer bland annat att stärkt samordning mellan arbetet med landsbygdsprogrammet och de lokala överenskommelserna samt en möjlig initiering av arbete med lokala utvecklingsplaner, som viktiga framgångsfaktorer.



4. Finns det en aktuell kommunikationsstrategi?

Nej: Vi kan konstatera att informationsinsatser sker i samband med olika aktiviteter och projekt. Information sprids även med regelbundenhet via informations-skärmar på servicepunkterna samt i kommunens nyhetsbrev om kommunens landsbygdsutveckling. Vi kan även konstatera att det inte har tagits fram någon kommunikationsstrategi, vilket vi bedömer är en påtaglig brist.



5. Sker en aktiv samverkan med Leader Upplandsbygd?

Ja: Uppsala kommun är representerade av både politiker och tjänstepersoner i Upplandsbygds olika grupper, bland annat LAG och kommungruppen. Vår bedömning är att det sker en aktiv samverkan med Upplandsbygd men att den också skulle kunna utvecklas genom en högre kontinuitet och ett mer förankrat arbete med landsbygdsfrågor i kommunkoncernen som helhet.



6. Leder samverkan med Leader Upplandsbygd till konkreta resultat?

Ja: Vi bedömer att kommunens samverkan med Upplandsbygd leder till konkreta resultat genom de projekt som beviljats och genomförts i kommunen. Vi bedömer även att det finns en stor potential för kommunen att utveckla detta arbete vidare.



7. Sker en ändamålsenlig uppföljning av samverkan och arbetet med lokalt engagemang?

Delvis: Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges målsättning om att vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner anser vi inte att kommunstyrelsen har skapat förutsättningar för att kunna följa upp landsbygdsutvecklingen på ett tydligt sätt. Aktualitetsbedömning av landsbygdsprogrammets handlingsplan bedömer vi sker årligen. Vi kan dock inte se att det sker en tydlig redovisning av hur väl målen inom strategin för lokalt engagemang uppfylls, då redovisningen sker genom en övergripande aktivitetsredovisning. Vi kan av granskningen heller inte identifiera att kommunstyrelsen tydligt har agerat på att landsbygdsprogrammets handlingsplan inte är implementerad i hela kommunkoncernen.



Det är positivt att det kopplats följeforskning till projektet servicepunkter och att det genomförts utvärdering av projektet medborgarbudgets delmoment. Det är viktigt att lärdomar leder till ett systematiskt landsbygdsutvecklingsarbete.

8. Hur ser prioritering av resurser ut mellan stad och landsbygd när det gäller planprocesser, exploateringar, investeringar och teknisk infrastruktur?

Slutsats/kommentarer: Medvetna och tydliga prioriteringar har vi inte kunnat konstatera ha skett i de underlag vi tagit del av. Vi kan också konstatera utifrån andra kommuners arbete att det finns de som har kommit längre än Uppsala kommun med att samla in data, göra analyser och prioriteringar. Ett arbete pågår inom kommunen som vi ser positivt på men vi kan konstatera att det är i ett tidigt stadium och behöver utvecklas vidare.



9. Belyses konsekvenser för landsbygden av gjorda prioriteringar?

Nej: Med anledning av att det inte finns medvetna och tydliga prioriteringar beskrivna i underlagen bedömer vi att konsekvenser för landsbygden, som en följd därav, inte belyses.



Bilagor

Bilaga 1 – Kort beskrivning av intervjuade föreningar och organisationer

Information hämtad från respektive förenings hemsida (Tunatorget facebookside) 2021-08-13.

Upplandsbygd Lokalt Ledd Utveckling (tidigare förening: Leader Upplandsbygd)

Upplandsbygd Lokalt Ledd Utveckling är en ideell förening vars övergripande mål är att främja utveckling av landsbygd, öka samverkan mellan stad och land samt stödja aktiviteter som skapar en attraktiv landsbygd. Detta görs genom att vara en drivande partner i projekt tillsammans med aktörer från landsbygden. Föreningen arbetar enligt Leader-metoden, vilket är en utvecklingsmetod där ett område går samman och tar fram en strategi för en ekonomisk utveckling av landsbygden vilket sker genom att bevilja lokala projekt som stödjer de uppsatta målen (Upplandsbygd, u.å.). Den senaste utvecklingsstrategin från Upplandsbygd sträcker sig fram till år 2020 och ett förslag till en ny strategi har

under hösten lämnats in till Jordbruksverket för godkännande. Upplandsbygds kansli är beläget i Storvreta.

Rasbo I Samverkan

Föreningen Rasbo I Samverkan, RiS, initierar, behandlar liksom driver demokrati och utvecklingsfrågor som berör invånarna i församlingarna Rasbo, Rasbokil, Tuna och Stavby (Rasbo, 2021). Fokus för föreningen är att sprida information och vara en länk mellan det offentliga samhället och befolkningen i Rasbobygden för att främja "ett hållbart, inkluderande och jämställt engagemang i alla åldersgrupper" (Rasbo, 2021).

Storvreta utvecklingsråd

Storvreta utvecklingsråd är ett forum för alla Storvretas föreningar och bildades 2011 (Storvreta, 2020). Syftet är att främja utvecklingsarbetet av Storvreta genom samarbete mellan de olika föreningarna i Storvreta (Storvreta, 2020). Genom att kalla till ordförandedemöte får de engagerade föreningarna komma till tals och lyfta frågor och förslag från de boende (Storvreta, 2020). Vid viktiga frågor kallar utvecklingsrådet till en bredare medborgardialog (Storvreta, 2020).

Vattholma I Samverkan

Vattholma i Samverkan är en paraplyförening där medlemmarna består av ett trettiotal företag och föreningar i Vattholma med omnejd. Föreningen har nära anknytning till Servicepunkt Vattholma och har ansvar för lokal och offentlig information, till exempel från kommunen. Genom föreningen kan frågor och förslag på utveckling kommuniceras med kommunen och tillsammans utveckla olika former av service i bygden.

Tunatorget

Föreningen Tunatorget är en ideell förening som ligger bakom "den nya servicepunkten i Tuna" (Tunatorget, 2019). Avsikten med servicepunkten är att skapa en mötesplats för "service, gemenskap och utbyte av goda tankar och idéer för framtiden" (Tunatorget, 2019).

Järlåsa Bygdegårdsförening

Järlåsa bygdegårdsförening driver den ideella verksamheten Järlåsa Bygdegård (Järlåsa Bygdegård, 2021). Föreningens viktigaste funktion är att *”tillhandahålla och hyra ut samlingslokaler till föreningar, privatpersoner, kyrkliga organisationer och företag”* (Järlåsa Bygdegård, 2021). Föreningen anordnar även aktiviteter så som t.ex. filmvisning, musikcafé och julmarknad, både på egen hand samt tillsammans med andra aktörer (Järlåsa Bygdegård, 2021).

Knutby i Samverkan

Webbsidan www.knutby.nu utgör en portal för Knutby i samverkan. Portalen innehåller information om föreningar i Knutby samt olika verksamheter, företag, kyrkan m.m. som finns i Knutby som helhet samt länkar till information från kommunen.

Uppsala Läns Bildningsförbund

Bildningsförbundet är en mötesplats i Uppsala län för samverkan, erfarenhetsutbyte och utvecklingsarbete (Uppsala Läns Bildningsförbund, u.å.). Förbundet arbetar för att främja arbetet med folkbildningen i länet (Uppsala Läns Bildningsförbund, u.å.). Länets studieförbund, folkhögskolor och länsbiblioteket utgör förbundets medlemsorganisationer (Uppsala Läns Bildningsförbund, u.å.).

Bilaga 2 – Projekt inom Uppsala kommun som har beviljats av Upplandsbygd

Projekt hämtade från Upplandsbygds rapport över beviljade projekt 2015-2020:

- Projekt som berör Upplandsbygds samtliga eller några av Upplandsbygds 4 kommuner:
 - Mer lokal mat för dig och mig
 - Skolträdgården i Hågaby
 - Alternativa livsmedelsnätverk i Uppland
 - Upplands fotbollsföreningar som landsbygdsutvecklare
 - Ung i Upplandsbygd
 - LLUST
 - RIKARE VATTEN
 - Inkluderande Upplandsbygd 2030
 - Hållbart Entreprenörskap 2030
 - Förstudie integration Upplandsbygd
 - Uppbyggarna
 - Konsert för unga Rasbo kulturvecka 2019
 - Skolodling på Almunge skola
 - Tunatorget
 - Upptäck Uppland
 - Vattenbesparande Tekniker Järlåsa
 - Skyltning av Åstråken
- Projekt som berör Östhammar, Knivsta och Uppsala kommun
 - Ullförmedlingen
- Projekt som bara berör Uppsala kommun:
 - Odlingskunskap för ett hållbart samhälle
 - Mobilt projektkontor—Uppsökarna
 - Landsbygdens säkerhets- och miljövärden
 - Utvecklingscheckar (delades ut under 2016-2017. Medlen kom från den tidigare föreningen Leader Upplandsbygd. Maxbelopp 50 000 kr.)
 - Landsbygdsmatchning – Studenter, företag och organisationer tillsammans för en starkare landsbygd
 - Kulturbete i Vällnora bruk
 - Kulturmarknad och musik i Hagby
 - Åstråken-värt en omväg: Projekt marknadsföring
 - Linlada
 - Agroforestry Demonstrationsodlingar
 - Bättre LAN på landet

Bilaga 2 – Fortsättning: Projekt inom Uppsala kommun som har beviljats av Upplandsbygd

Lista hämtad från Upplandsbygds hemsida över mindre projekt, som kan vara kopplade till större projekt.

- Utvecklingscheck - 2016-04 - Kulturmarknad och musik i Hagby - Utvecklingscheck
- Utvecklingscheck - 2016-05 - Åstråken - värt en omväg: Projekt marknadsföring
- Utvecklingscheck - 2016-07 - Bättre Lan på landet - Utvecklingscheck
- Utvecklingscheck - 2016-09 - Linlada
- Utvecklingscheck - 2016-11 - Utveckling av service kring lanthandeln i Oxsätra
- Utvecklingscheck - 2016-23 - Agro Forestry demonstrationsodlingarna
- Utvecklingscheck - 2016-30 - Bättre kanotled i Fyrisån
- Utvecklingscheck - 2016-26 - Kulturbete i Vällnora bruk
- Utvecklingscheck - 2016-36 - Landsbygdsmatchning
- Småprojekt Uppbyggarna - UB1 - Konsert för unga Rasbo kulturvecka 2019
- Småprojekt Uppbyggarna - UB10 - Skolodling på Almunge skola
- Småprojekt Uppbyggarna - UB23 - Tunatorget
- Ungdomsprojekt - UU2 - Järlåsa vårfest deluxe 2018
- Ungdomsprojekt - UU3 - Självstyrande ungdomsgård i Åkerlänna
- Ungdomsprojekt - UU4 - Kilens hundrasthage
- Ungdomsprojekt - UU7 - Rasbo IK föreningslokal
- Småprojekt Uppbyggarna - UB8 - Upptäck Uppland
- Småprojekt Uppbyggarna - UB24 - Vattenbesparande Tekniker Järlåsa
- Småprojekt Uppbyggarna - UB25 - Skyltning av Åstråken

2021-12-17

Lena Salomon

Peter Aschberg

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-04-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2021-10-22Diarienummer:
KRN-2021-00031

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Äldrenämnden
Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av framtidens äldreomsorg

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning framtidens äldreomsorg. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att äldrenämnden *inte helt* säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt *i allt väsentligt* med tillräcklig intern kontroll.

Bedömningen är baserad på ett antal revisionsfrågor och i granskningen har vi konstaterat att det finns flertalet planeringsdokument som beskriver förutsättningar, utmaningar och perspektiv och som visar nämndens planering några år framåt men att det inte finns något planeringsdokument som har en tydlig planering längre än tio år. Vidare konstaterar vi att de styrande och stödjande dokumenten som vi tagit del av ger sammantaget en bild över strategierna avseende utbud av äldreomsorg. Det finns däremot inte en sammanhållen strategi som beskriver det planerade utbudet av äldreomsorgen i kommunen.

Vidare saknas det scenarion gällande utvecklingen av behovet inom särskilt boende som tar hänsyn till historiska trender. Inom hemtjänst saknas uppskattningar av framtida volymer av både hemtjänsttagare och hemtjänsttimmar. Konsekvenserna utifrån personalperspektivet saknas i kommunens nuvarande beslutsunderlag.

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till äldrenämnden:

- Att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen avseende framtidens äldreomsorg.
- Att utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en samlad framtidsstrategi avseende utbud och organisation av äldreomsorg.
- Att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen och äldreämnden senast 2022-01-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen



Lars-Olof Lindell
Vice ordförande

Framtidens äldreomsorg

Uppsala kommun

2021 oktober

Projektledare: Christer Marklund, certifierad kommunal revisor

Projektmedarbetare: Jonathan Melkko, revisionskonsult






Pär Sandberg, konsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av planering inför framtidens äldreomsorg. Syftet med granskningen är att bedöma om äldre nämnden säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att äldre nämnden *inte helt* säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt *i allt väsentligt* med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år	Delvis	
2. Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande	Delvis	
3. Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.	Delvis	
4. Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?	Ja	
5. Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?	Ja	

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör äldre nämnden prioritera följande rekommendationer:

- Se över möjligheterna och nyttan med att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen avseende framtidens äldreomsorg.
- Att utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en tydlig och enhetlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg.
- Att se över nyttan med att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	6
Långsiktig planering	6
Framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg	8
Beslutsunderlag	12
Uppföljning	24
Samlad bedömning	27
Rekommendationer	27
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	27

Inledning

Bakgrund

De kommande årens demografiska utveckling, som också omfattar Uppsala, innebär en kraftig ökning av antalet äldre samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder utvecklas långsammare. De ekonomiska förutsättningarna kommer därför att innebära krav på att "göra mer med mindre", dvs att äldreomsorgen bedrivs effektivt idag och med en planering för framtiden. Här finns också en förväntan att verksamheten ska bedrivas med en hög kvalitet som har sin utgångspunkt i den enskildes behov.

Kommunens äldreomsorg står därför inför stora utmaningar. Detta ställer stora krav på att verksamheten utformas på ett långsiktigt uthålligt sätt. Ett bristfälligt arbete inom området riskerar att verksamheten inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Under den närmaste tioårsperioden förväntas en kraftig ökning av de äldre åldersgrupperna i Uppsala. Under perioden 2021–2030 förväntas en ökning på närmare 5 600 personer eller motsvarande drygt 600 personer årligen i gruppen personer över 80 år. I denna åldersgrupp har för närvarande omkring var tredje någon form av insats och de utgör omkring 75–80 procent av brukarna inom kommunens äldreomsorg.

Coronapandemin bör få konsekvenser för planeringen inför framtidens äldreomsorg. Detta visar den genomförda utvärderingen av äldrenämndens krishantering under 2020. Organisationen är i sammanhanget för slimmad och i avsaknad av tillräcklig styrning.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning avseende äldrenämndens arbete med att utforma framtidens äldreomsorg.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om äldrenämnden säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Revisionsfrågor:

1. Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år
2. Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande
3. Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.
4. Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?
5. Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Fråga 1-2 utgör underlag för att pröva om granskningsområdet hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Fråga 3-5 utgör underlag för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionskriterier

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

Följande revisionskriterier har använts i granskningen:

- Kommunallagen 6:6, 6:38, 11:1
- Socialtjänstlagen 3:1-2, 5:4-6
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet (fullmäktiges övergripande måldokument, nämndens verksamhetsplan, relevant planering/strategi inom området, befintliga konsekvensanalyser som grund för planeringen av framtidens äldreomsorg, jämförelseunderlag med andra kommuner/nyckeltalsanalys som ligger till grund för planeringen av framtidens äldreomsorg)

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse äldrenämndens ansvar för äldreomsorgen. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2020-2021. I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

Metod

Granskningen genomförs genom:

- a) analys av för granskningen relevant dokumentation. Följande dokument har granskats:
 - Program för äldrevänlig kommun
 - Handlingsplan för äldrevänlig kommun
 - Utvecklingsplan för vård och omsorg
 - Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025 med utblick till 2030
 - Kompetensförsörjningsplan 2019-2024
 - Äldrenämndens innovationsstrategi
 - Verksamhetsplan och budget 2021-2023
 - Verksamhetsplan HSVO Uppsala 2021
 - Riktlinjer för biståndsbedömning
 - Delegations- och arbetsordning för äldrenämnden
 - Internkontrollplan 2021
 - Rapport utvärdering krishantering äldreomsorg Uppsala kommun

- b) Den datadrivna analysen består av två framskrivningar, dels en framskrivning av kommunens kostnadstryck och dels en framskrivning av personalbehovet. Båda framskrivningarna är uppdelade på hemvård (exklusive hemsjukvård) och särskilt boende. Till grund för framskrivningen av kostnadstryck ligger kommunens räkenskapsammandrag från 2020, kommunens befolkningsprognos fram till 2040 samt insatsstatistik från Socialstyrelsen. Framskrivningens grundantagande är att servicegraden inom respektive ålders- och könsgroup inom hemtjänst samt särskilt boende är oförändrad fram till framskrivningens slutår. Kostnadsutvecklingen påverkas därmed enbart av den demografiska utvecklingen, där ett ökat antal äldre resulterar i ökade kostnader. Framskrivningen viktas baserat på servicegraderna inom respektive ålders- och könsgroup. Ett ökat antal äldre i äldre åldersgrupper har därmed en större påverkan på kostnadstrycket, då servicegraden i dessa grupper är högre. Ambitionsnivå och effektivitet antas vara oförändrad. Gällande servicegrader följer framskrivningen av personalbehovet samma grundantagande som framskrivningen av kostnader. Det framtida personalbehovet bestäms därmed av den demografiska utvecklingen, där ett ökat antal äldre leder till ett större personalbehov. Till grund för personalframskrivningen ligger (utöver befolkningsprognos och insatsstatistik) även kommunens personalstatistik från 2020 samt kommunens prognos gällande pensionsavgångar fram till 2024. Personalstatistiken består av antal tillsvidareanställda och personalomsättningen under 2020. Denna statistik är uppdelat på hemvård, särskilt boende och yrkesgrupper. Inom hemvården genomförs framskrivningar för undersköterskor och vårdbiträden, medan framskrivningen inom särskilt boende även inkluderar sjuksköterskor. Resultatet är en framskrivning av behovet av antalet tillsvidareanställda uppdelat på yrke och verksamhet. Utöver detta beräknas rekryteringsbehovet under perioden, som delas upp på rekryteringsbehov till följd av volymförändringar, personalomsättning och pensionsavgångar. Framskrivningen görs mellan 2020 och 2030. Den baseras på antagandet att personalomsättningen och personalstruktur fram till slutåret kommer vara densamma som under 2020. För perioden 2025 till 2030 antas pensionsavgångarna uppgå till snittet för perioden 2020 till 2024. Resultatet av PwC:s prognoser presenteras i revisionsfråga 3.
- c) Intervjuer har genomförts med följande nyckelpersoner inom verksamheten:
- Äldrenämndens presidium
 - Förvaltningsdirektör
 - Avdelningschef äldreomsorg
 - Avdelningschef kvalitet- och utveckling
 - Avdelningschef systemledning
 - Avdelningschef myndighet
 - Ekonomichef och ekonomistrateg
 - HR-chef
 - Samverkanschef

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Långsiktig planering

Revisionsfråga 1: Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år

Inledningsvis bör framgå att nämnden år 2017 gick från beställar-utförar-organisation till facknämnd. Vidare ska nämnas att i februari 2021 gick tidigare omsorgsförvaltning och äldreförvaltning samman i en gemensam vård- och omsorgsförvaltning under äldrenämnden och omsorgsnämnden. En av anledningarna till sammanslagningen var att samla kompetenserna som fanns i respektive förvaltning.

lakttagelser

Kommunfullmäktige har fastställt ett *Program för Äldrevänlig kommun*. Det beskriver ramar och prioriteringar för kommunens äldrepolitik och hur denna ska stärkas och utvecklas. I planen konkretiseras tre utvecklingsområden. Fullmäktiges program utgår från FN:s globala hållbarhetsmål, nationella mål för äldrepolitiken¹, Folkhälsomyndighetens fyra hörnpelare för gott åldrande² samt äldres upplevelse av självständighet, oberoende, inflytande, delaktighet, aktivitet och tillgänglighet. Programmet har ingen uttalad avgränsning vad gäller tid, däremot ingår bl.a. prognoser som sträcker sig till 2030.

Äldrenämndens långsiktiga planering inom området omfattas främst av dokumenten:

- Handlingsplan för en äldrevänlig kommun
- Utvecklingsplan för vård och omsorg
- Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025, med utblick till 2030
- Kompetensförsörjningsplan 2019-2024
- Äldrenämndens innovationsstrategi

Utifrån kommunfullmäktiges program för äldrevänlig kommun har kommunstyrelsen (2020-03-11) beslutat om en Handlingsplan för äldrevänlig kommun. Äldrenämnden står som dokumentansvarig för handlingsplanen som är ett kommunkoncernövergripande styrdokument. Det gäller således även för nämnder, bolagsstyrelse samt den verksamhet som direkt finansieras av kommunala medel. Det är nämnders och bolagsstyrelsers ansvar att handlingsplanen genomförs i den egna organisationen. Handlingsplanen innehåller åtgärder som till största del ska ske mellan 2020-2021.

Utvecklingsplanen har tagits fram i en gemensam beredning bestående av förtroendevalda, fackliga organisationer, seniororganisationer och tjänstepersoner inom förvaltningen. Planen beskriver de utvecklingsområden som identifierats. Dessa utvecklingsområden ska vägleda nämndens styrning för måluppfyllelse.

¹ Äldre ska kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg

² Social gemenskap, delaktighet, fysisk aktivitet och goda matvanor

Utvecklingsplanen är gällande från maj 2021 till maj 2025. Planen tar vidare sikte på den målbild som finns för Effektiv och nära vård 2030³. Vidare ska planen kopplas till Mål och budget, nämndens verksamhetsplan och budget 2021-2023 samt verksamhetsplan Hälsa, stöd, vård och omsorg (HSVO) Uppsala 2021⁴. På sikt ska utvecklingsplanen integreras med dessa dokument.

Bostads- och lokalförsörjningsplanen för vård och omsorg av äldre beskriver kommunens planering för bostäder och lokaler inom nämndens verksamhetsområde. Planen har tagits fram i gemensam beredning av äldreförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, kommunledningskontoret och berörda kommunala bolag. Planen utgår från nämndens ansvarsområden och mål samt uppdrag som kommunfullmäktige fastställt i *mål och budget 2020 med plan för 2021-2022*. Planen beskrivs utgå från nämndens ansvar för insatser i vård- och omsorgsboende samt nämndens verksamhetsplan. Planens syfte är att säkerställa att kommunen hanterar såväl dagens som framtidens utmaningar kring boende och lokaler för äldre. Likt utvecklingsplanen avgränsas bostads- och lokalförsörjningsplanen till åren 2021-2025, med undantaget att denna även *blickar* mot 2030. Detta visas genom exempelvis prognoser för befolkning, hyreskostnader m.fl. som sträcker sig till 2030. I planen nämns även att coronapandemin haft en betydande effekt på beläggning av platser på särskilt boende under 2020. Pandemins långsiktiga effekter på beläggningen är enligt dokumentet svårbedömt. Utifrån detta har prognoserna i planen inte tagit hänsyn till pandemins effekter.

Äldreförvaltningens plan för kompetensförsörjning 2019-2024 beslutades i förvaltningens ledningsgrupp i mars 2019. Syftet med planen är att skapa bättre förutsättningar utifrån de utmaningar som identifierats för att stödja förvaltningens arbete inom området. Planen ger således inriktningar och aktiviteter för hur förvaltningen ska behålla, rekrytera och utveckla personal som finns inom dess yrkesområden.

Från Äldrenämndens innovationsstrategi framgår att nämnden anslutit sig till SKR:s definition av innovation, som i korthet definierar begreppet som "Innovation = något nytt som är nyttigt och nyttiggjort". I äldrenämndens innovationsstrategi beskrivs att strategin upprättats för att utveckling av kommunens omsorg av äldre ska vara framgångsrik. Strategin visar riktning för området och vilka långsiktiga mål som ska arbetas mot. Strategin tydliggör inte vilken avgränsning i tid som avses för arbetet, däremot utgår strategin från kommunens befolkningsprognos mellan 2015-2030.

Äldrenämndens verksamhetsplan och budget 2021-2023 har mål och perspektiv som omfattar äldreomsorgen, men med ett kortare perspektiv (2021-2023). Verksamhetsplanen har således ingen tydlig styrning för framtidens äldreomsorg (<10 år), men det finns likväl en koppling mellan de styrdokument med längre perspektiv och verksamhetsplanen. Exempel på detta är åtgärderna inom nämndmål "7.2 - En trygg

³ Målbilden är att vården bättre ska motsvara invånarnas behov (uppsala.se)

⁴ Verksamhetsplan för samråd och tjänsteledning kring hälsa, stöd, vård och omsorg mellan Region Uppsala och Uppsala kommun.

vård och omsorg med hög kvalitet” som består av att förstärka innovationssatsningar, fortsätta utveckla analysarbetet gällande kostnads- och kvalitetsjämförelser m.fl.

Av ovan nämnda dokument är det inga som har en planering inom området som är längre än 10 år, däremot har bostad- och lokalförsörjningsplanen en utblick mot 2030 (från 2021). Intervjuade beskriver dock att en planering för en tidshorisont på 10 år inte är önskvärt. Bl.a. lyfts att pandemin visat att behoven kan förändras, exempelvis efterfrågas nu former av mellanboenden istället för särskilda boenden.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att det inte finns något planeringsdokument som har en tydlig planering längre än 10 år. Bedömningen baseras även på att det finns flertalet planeringsdokument som beskriver förutsättningar, utmaningar och perspektiv och som visar nämndens planering några år framåt (främst fram till 2025).

Framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg

Revisionsfråga 2: Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande avseende kompetensförsörjning, nyttjande av trygghetsskapande teknik samt samverkan med externa parter

Här vill vi inleda med att beskriva skillnaden mellan en plan och en strategi. En plan är ingen strategi. En plan beskriver bara stegen för att nå ett mål. En strategi handlar också om hur utmaningar kan hanteras med olika medel för att uppnå det som bedöms som bästa möjliga resultat.

I föregående avsnitt redovisades styrande dokumenten med ett längre tidsperspektiv för planering:

- Handlingsplan för en äldrevänlig kommun
- Utvecklingsplan för vård och omsorg
- Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025, med utblick till 2030
- Kompetensförsörjningsplan 2019-2024
- Äldrenämndens innovationsstrategi

I detta avsnitt presenteras ovan nämnda dokument för att beskriva dess koppling till revisionsfrågan.

lakttagelser

Utvecklingsplanen beskriver nämndens arbete för “kraftsamling äldreomsorg” som ska säkerställa att individens behov står i centrum. Med planen vill nämnden uppnå en:

- stabil vård och omsorg, ett grundfundament som är långsiktigt hållbart

- god livskvalitet för våra brukare
- bra arbetsmiljö och goda förutsättningar för medarbetare att göra ett bra arbete

För att nå upp till ovan tre målsättningar har följande tre utvecklingsområden identifierats:

Utvecklingsområde 1 - Att leva och åldras med värdighet. D.v.s. ökad trygghet, rättssäkerhet och kvalitet för den enskilde och insatser som stämmer överens med individens behov av stöd, vård och omsorg.

Utvecklingsområde 2 - Ett hållbart arbetsliv, ledarskap och medledarskap. D.v.s. ge förutsättningar för chefer och ledare att vara tydliga arbetsgivarföreträdare, som kan utveckla och stödja ett aktivt medledarskap där medarbetarnas kompetens och erfarenhet tillvaratas.

Utvecklingsområde 3 - Utveckling i en digital tid. D.v.s. äldrenämnden ska ge förutsättningar att nyttja digitaliseringens fulla potential så att äldre personer ska kunna bo kvar hemma, känna sig trygga och fortsätta att vara delaktiga i samhället.

I varje utvecklingsområde beskrivs vilka fokusområden som är aktuella samt vilken koppling mellan befintliga styrdokument och nämndsmål som finns. Exempel på fokusområden är "Rätt kompetens för att möta brukarens behov", "Stärka den digitala omställning av verksamhet" m.fl.

Bostads- och lokalförsörjningsplanen beskriver främst prognoser för behov respektive kapacitet för olika former av boenden, lokaler och verksamheter. I planen nämns även att inga åtgärder föreslås som inte är med i mål- och budget 2021, dvs. det ska inte tillkomma några kostnader utanför befintlig budgetram. Planen har ingen särskild strategi utan innehåller främst prognoser för bostäder och lokaler (mer om detta framgår i avsnitt 3). En faktor som planen beskriver för att lyckas med att möta kommande behov är *samverkan*. Samverkan med Region Uppsala beskrivs som särskilt viktigt. Även intern samverkan mellan förvaltningar nämns för att möta behov kring lokaler, framförallt träffpunktslokaler (t.ex. bibliotek). Intervjuade framhåller att den samverkansstruktur som finns internt i kommunen men även externt, med Region Uppsala, är stabil och varit fungerande även under pandemin. Inom ramarna för samverkan med Region Uppsala finns en tydlig prioritering mot *Effektiv och nära vård*⁵. Kommunen och regionen arbetar därför tillsammans i ett antal utvecklingsprojekt.

Från äldreförvaltningens *kompetensförsörjningsplan 2019-2024* framgår en nulägesbeskrivning (från december 2018) som respektive avdelning/verksamhet ska skapa en aktivitetsplan utifrån. Aktivitetsplanen ska ha ett helhetsperspektiv utifrån en medarbetares livscykel och ska utgå från kompetensförsörjningsmodellen ARUBA⁶.

⁵ God och nära vård/Effektiv och nära vård kan beskrivas som ett övergripande mål för den omställning som sker inom hälso- och sjukvården. Omställningen syftar till att vården i högre grad organiseras och bedrivs med utgångspunkt från patientens behov och förutsättningar.

⁶ Attrahera, rekrytera, utveckla, behålla, avveckla.

Aktiviteterna inom ARUBA-perspektiven, som beskrivs i äldreförvaltningens kompetensförsörjningsplan, är övergripande i sin karaktär och omfattar inte enbart äldreomsorg.

Kring kompetensförsörjning nämner intervjuade att det finns en god kompetens inom förvaltningen. Vidare pågår arbete med att integrera medarbetare som inte har svenska som modersmål i högre utsträckning, exempelvis genom att erbjuda språkbud och samarbete med SFI. En annan metod har varit test av språkapp. Intervjuade beskriver vidare att det finns en konkurrens om att anställa och behålla medarbetare, vilket gör kompetensförsörjningen utmanande. Dock framhålls att kompetensförsörjning inte bara handlar om att anställa medarbetare. Att även kunna implementera digitala lösningar för att minska rekryteringsbehov beskrivs som en annan viktig del.

Som nämnts i föregående avsnitt har fullmäktige identifierat tre utvecklingsområden i sitt *Program för en äldrevänlig kommun*. Dessa är *Livsmiljö, Jämlikhet och delaktighet* samt *Hälsa och välbefinnande*. Utifrån dessa utvecklingsområden har äldrenämnden utformat sin *handlingsplan för äldrevänlig kommun*. Vidare beskrivs åtgärder inom utvecklingsområdet, vilken nämnd som är huvudansvarig, vilka andra berörda nämnder/bolag som finns samt när i tid åtgärderna ska genomföras. I handlingsplanen framgår inte tydliga åtgärder eller fokusområden kring trygghetsskapande teknik eller kompetensförsörjning. Däremot finns en tydlig koppling till samverkan med Region Uppsala.

I äldrenämndens *innovationsstrategi* framgår det strategiska arbetet med innovation som vidare är indelat i olika områden/rubriker. Ett av områdena är *Riktning* som beskriver prioriteringar av nya effektiva tjänster. Prioriteringarna har gjorts av nämnden utifrån insikten att välfärdstjänster behöver levereras på nya sätt för att möta framtida behov. Utifrån detta har följande förnyelseområden valts ut:

- Vård på distans (fokus på Trygghetsjouren)
- Automatisering (både av sådant som redan görs och sådan som ännu inte görs, för att öka kvaliteten)
- Samverkan med regionen för en ny nära vård (i samverkan och med digitala stöd)

Förutom området *Riktning* finns även *Krav och kultur, Förutsättningar, Stimulans, kompetens* samt *Uppföljning* som tillsammans beskriver nämndens innovationsarbete. Strategin beskriver således hur ett innovationsarbete ska säkerställas, från riktning till uppföljning.

Från intervjuer nämns att det finns en viljeinriktning från nämnd och förvaltning att införa trygghetsskapande teknik där så är möjligt. Detta framhålls som en framgångsfaktor för att kunna hantera det framtida kompetensförsörjningsbehovet, men även utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet. Enligt de intervjuade är dock införandet av trygghetsskapande teknik ett utvecklingsområde. Som exempel nämns att

grundförutsättningar som internettillgång på alla vård- och omsorgsboenden saknats fram till sommaren 2021.

I nämndens *Verksamhetsplan och budget 2021-2023* tydliggörs nämndens arbete inom bl.a. äldreomsorg, exempelvis finns beskrivna åtgärder för att minska nettokostnader inom verksamheterna. Det finns dock inte några långsiktiga planerade åtgärder då planen sträcker sig fram till 2023.

Verksamhetsplanen beskriver vidare nämndens planerade investeringar 2021 där det finns investeringar bokade för IT/larm/datautrustning på 5,5 mnkr. I detta omfattas bl.a. nya larm på vård- och omsorgsboenden.

Mot bakgrund av överkapacitet av platser inom vård- och omsorgsboende har kommunstyrelsen beslutat om en översyn av boendeformer inom äldreomsorgen, 2021-08-25. Det är kommunledningskontoret och vård- och omsorgsförvaltningen som har fått uppdraget att utreda hur kommunens rådighet över etableringen av särskilda boenden kan stärkas och hur hantering bör ske av det växande ekonomiska underskottet till följd av tomma platser i äldreomsorgen. I sammanhanget ska nämnas att utredningen är pågående och ska återrapporteras till kommunstyrelsen senast december 2021. Följande är huvudpunkterna i utredningen:

- utredningen ska ha som utgångspunkt att värna individens rätt att välja boenden och en mångfald bland vård- och omsorgsboenden
- för- och nackdelar ska belysas utifrån ett ekonomiskt-, kvalitets-, valfrihets- och planeringsperspektiv avs. boenden i egen regi och upphandlade boenden i enlighet med LOV och LOU
- studera hur mellanboenden, t.ex. trygghetsboenden, kan möta individernas varierande efterfrågan och hur sådana boenden påverkar efterfrågan av särskilt boende

Äldrenämnden har 2021-08-26 fattat ett liknande beslut riktat till vård- och omsorgsförvaltningen. Utredningen ska återrapporteras till nämnden i december 2021.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att det inte finns en sammanhållen strategi som beskriver det planerade utbudet av äldreomsorgen i kommunen. Bedömningen baseras även på att de styrande och stödjande dokumenten som vi tagit del av ger sammantaget en bild över strategierna avseende utbud av äldreomsorg.

Nämnden har även fattat beslut för att tydliggöra strategier inom området, framförallt genom översynen av boendeformer. I dagsläget (oktober 2021) finns dock inget tydligt beslut/inriktning för hur denna nya framtidsstrategi ska se ut.

Vi noterar avslutningsvis att kompetensförsörjningsarbetet tillsammans med implementering av trygghetsskapande teknik framhålls som prioriterade områden. Även samverkan, internt och externt, lyfts fram som viktiga faktorer för att hantera kommande behov inom äldreomsorgen.

Beslutsunderlag

Revisionsfråga 3: Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.

I avsnittet redovisas kommunens prognoser samt resultatet av PwC:s prognoser. Avsnittet består av två delar, konsekvensanalyser och jämförelser.

lakttagelser

Konsekvensanalyser

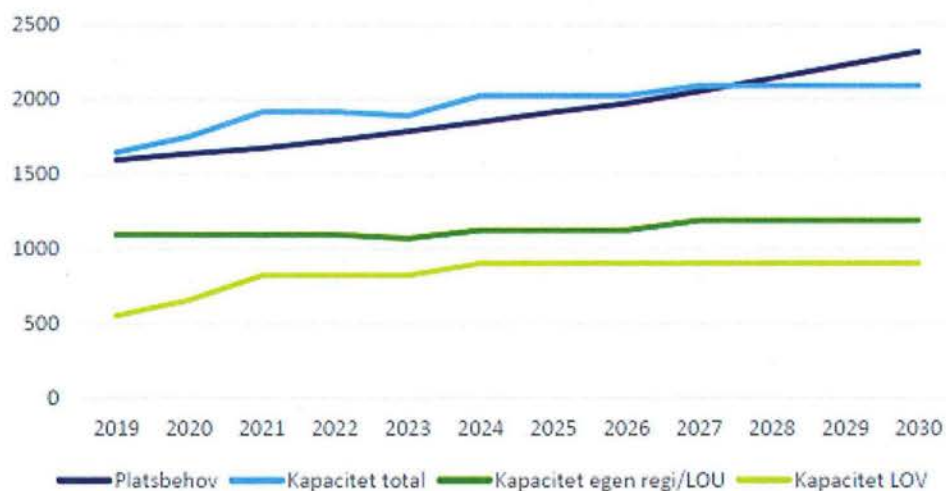
I nämndens styrande dokument beskrivs lagkrav samt aktuella myndighetsrapporter och statliga utredningar inom äldreomsorgsområdet. Där finns även en koppling till nämndens verksamhetsplan.

I äldrenämndens bostads- och lokalförsörjningsplan görs demografiska framskrivningar för befolkningsprognos samt behov och kapacitet. Befolkningsprognosen har gjorts för perioden 2019-2030. Prognosen omfattar olika åldersgrupper och hur stor andel av respektive åldersgrupp som finns för respektive år fram till 2030. Den största ökningen beskrivs ske i åldersgrupperna 80-84 år och 85-89 år. Procentuellt prognostiseras dessa grupper öka med 71 respektive 79 procent. Detta innebär en ökning på ca 3 300 personer respektive 2 300 personer i de två åldersgrupperna. Den sammanlagda bilden är att en ökning väntas ske i samtliga åldersgrupper. Efter år 2030 väntas befolkningsökningen fortsätta öka, dock i något lägre takt än innan 2030. Vidare tydliggörs även att det finns en variation i prognoser från olika år, varpå kommunen måste ha beredskap både för en ökning och minskning i befolkningsutvecklingen.

Utifrån ovan befolkningsprognos har en behovs- och kapacitetsanalys gjorts i bostads- och lokalförsörjningsplanen. Analysen utgår från den genomsnittliga andelen av äldre i åldersgrupperna 65-74, 75-79, 80-84, 85-89 och över 90 år som bor på särskilt boende per den sista december 2017-2019. Vidare utgår analysen från att andelen äldre i respektive åldersgrupp som bor på särskilt boende är konstant över tid. Behovs- och kapacitetsanalysen visar även att fram till 2027 finns det ett överskott av platser, där ett tillskott av platser inom LOV beskrivs vara en av anledningarna.

Behovet av vård- och omsorgsboenden väntas, enligt bostads- och lokalförsörjningsplanen, öka. Däremot ligger ökningen lägre i förhållande till föregående plan. Detta beskrivs bero på tre faktorer: mer finfördelad åldersindelning, lägre ökningstakt samt att den nya prognosen bygger på beslut för särskilt boende under den senaste treårsperioden (istället för femårsperiod).

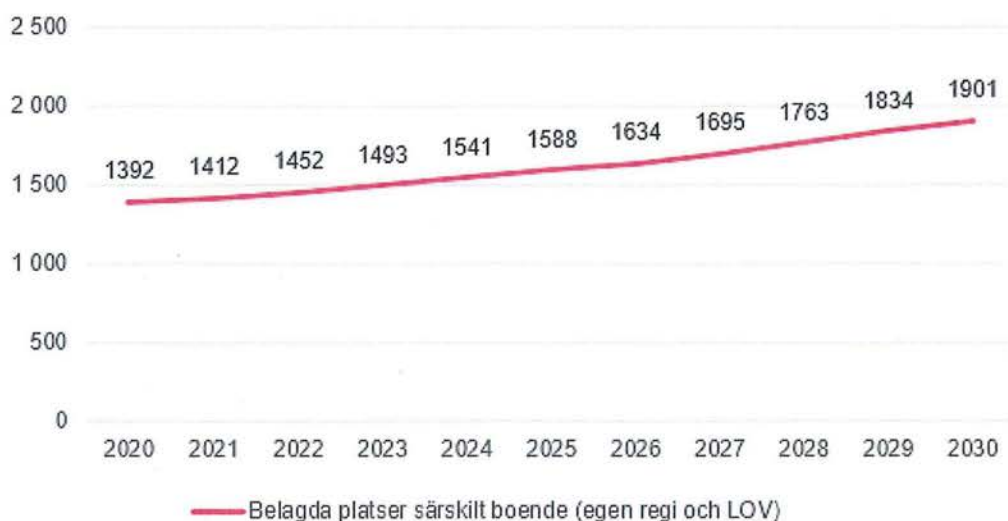
Diagram 1. Uppsala kommuns prognos över behov och kapacitet inom vård och omsorgsboenden, 2019-2030



Enligt prognosen ökar platsbehovet fram till 2030 med knappt 44 procent (uppskattat från diagram), motsvarande 3,4 procent per år i genomsnitt.

PwC använder en liknande metod för att göra en framskrivning av antalet belagda platser, med skillnaden att PwC:s metod antar konstanta servicenivåer per ålder och könsggrupp. Servicenivåerna som används är från 2020 och framskrivningen görs med 2020 som utgångspunkt, enligt samma metod som beskrivs för framskrivningen av kostnader i metodavsnittet. Beläggningen av platser var lägre under 2020 än under 2019, vilket ger en lägre nivå på både utgångsläge och slutläge. Den procentuella utvecklingen är dock liknande i PwC:s prognos, fram till 2030 ökar antalet belagda platser med 37 procent, vilket motsvarar en årlig ökning på drygt 3,2 procent. Den lägre procentuella ökningen kan förklaras av en högre befolkningsökning bland män, vars servicenivåer inom vård- och omsorgsboende är lägre än kvinnors.

Diagram 2. PwC:s framskrivning av antal belagda platser inom vård och omsorgsboende, 2020-2030

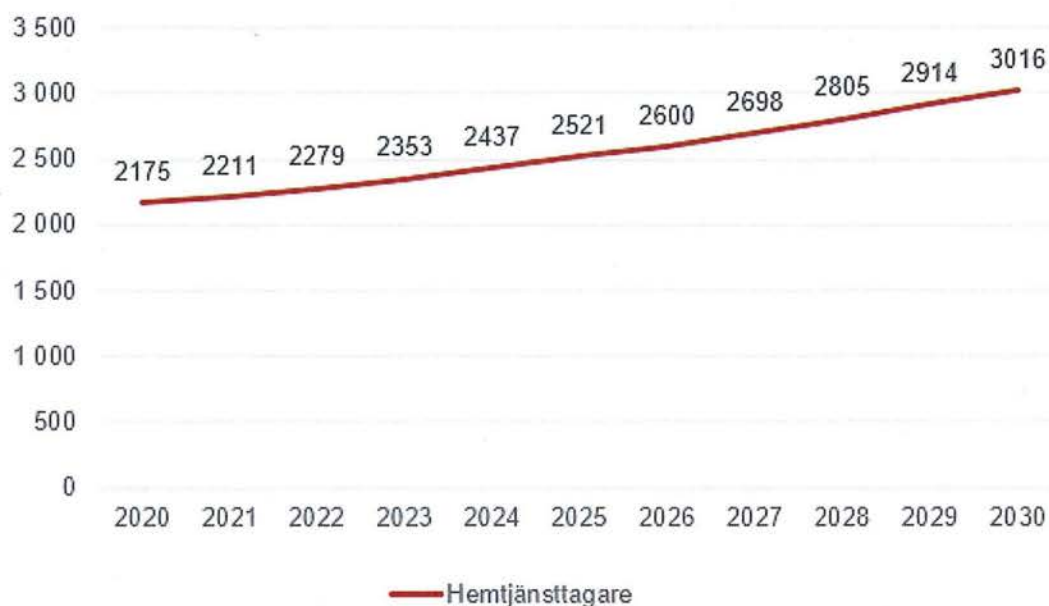


Uppsala kommuns prognosmodell antar att servicenivåerna för män och kvinnor som är på samma nivå. Samtidigt kommer andelen män i äldre åldersgrupper (80+ år) att öka enligt befolkningsprognosen. Då den faktiska servicenivån bland män är lägre riskerar detta få till följd att prognosen överskattar platsbehovet. Genom att använda grupper baserade på både ålder och kön tar PwC:s modell för framskrivning hänsyn till olikheter i servicenivå mellan män och kvinnor, vilket också resulterar i en lägre procentuell utveckling av behovet fram till 2030.

Då Uppsala kommuns prognos har 2019 som utgångspunkt antas implicit att servicenivåer och behovet av boendeplatser kommer att återgå till nivåerna från innan pandemin, medan PwC:s modell antar 2020 års servicenivåer fram till 2030 och har sin utgångspunkt i kommunens statistik från 2020. Då de långsiktiga effekterna av pandemin är svåra att uppskatta är både antagandena behäftade med osäkerhet. Det är därför viktigt att följa behovet inom vård- och omsorgsboende löpande och utifrån detta justera prognosen för att uppnå mindre osäkerhet.

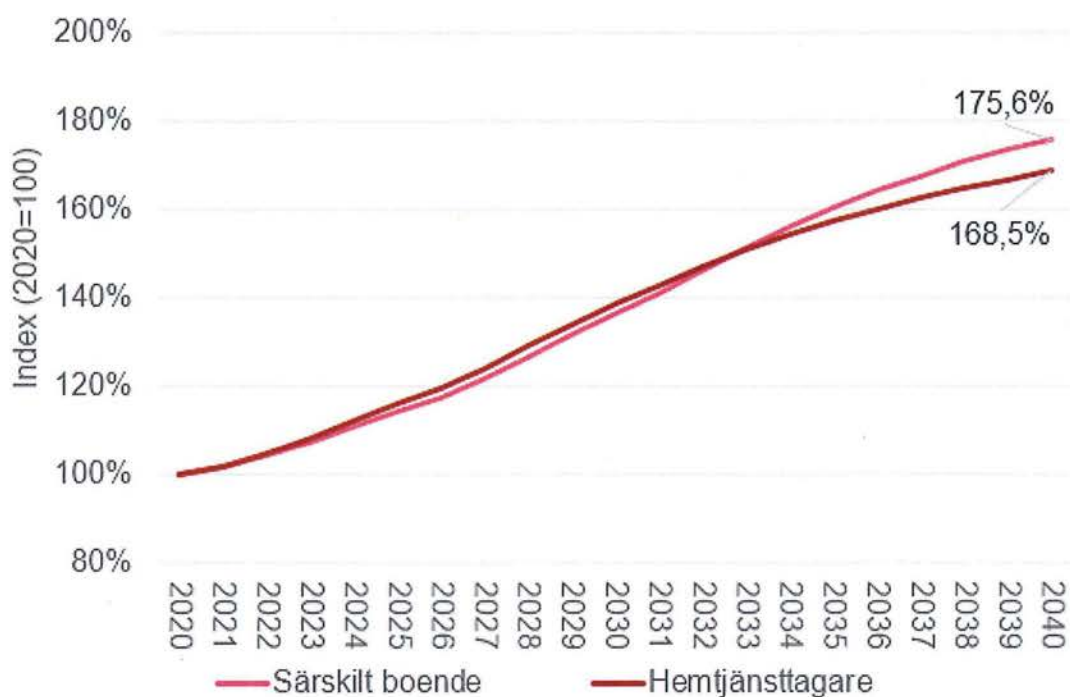
Uppsala kommun har inte genomfört någon prognos över behovet av hemtjänst. PwC har genomfört en demografisk framskrivning av behovet enligt samma metod som framskrivningen inom vård- och omsorgsboende. Resultatet presenteras i Diagram 3. Antalet hemtjänsttagare kommer enligt framskrivningen att öka från 2175 till 3016 mellan 2020 och 2030. Den årliga ökningen är högst under den senare delen av perioden, mellan 2027 och 2030.

Diagram 3. PwC:s framskrivning av antal hemtjänsttagare, egen och extern regi, 2020-2030



För att kunna jämföra det demografiska trycket inom hemtjänst samt vård- och hemtjänstboende har utvecklingen av antal hemtjänsttagare och antal belagda platser indexerats. Detta presenteras i Diagram 4. Det totala demografiska trycket mellan 2020 och 2040 uppgår till 68,5 procent inom hemtjänst och 75,6 procent inom vård- och omsorgsboende. Fram till och med 2028 är det årliga demografiska trycket högre inom hemtjänst än inom särskilt boende, medan det omvända gäller från 2029 och framåt. Anledningen är en stark befolkningstillväxt i gruppen 75-84 år tidigt under perioden, medan befolkningstillväxten i gruppen 85+ år kraftigt tilltar under 2027. Den årliga behovsökningen inom både hemtjänst och vård- och omsorgsboende som högst omkring 2030, med avtagande behovsökning därefter.

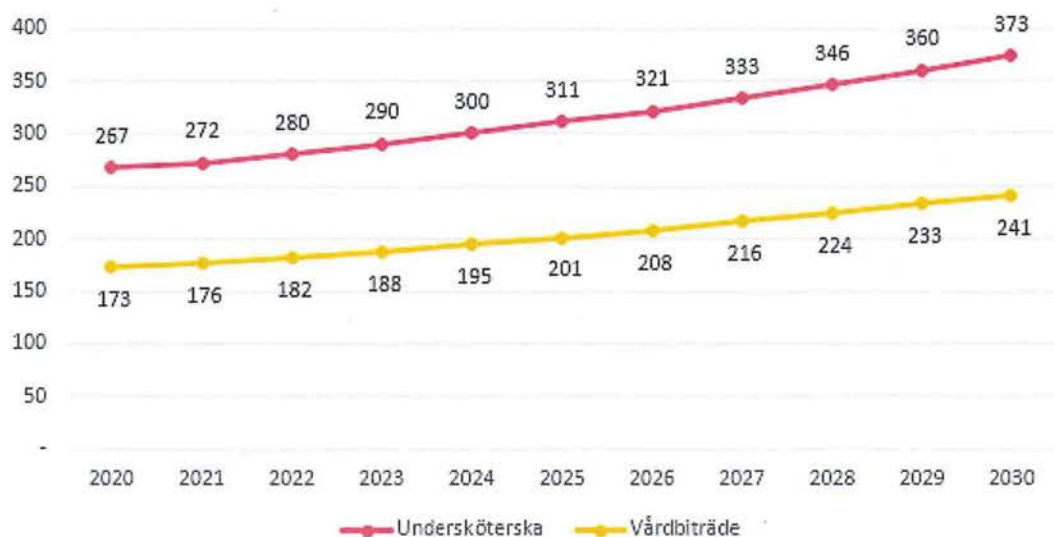
Diagram 4. Demografiskt tryck inom hemtjänst och vård och omsorgsboende, index, 2020-2040



PwC har även genomfört en demografisk framskrivning av personalbehov och rekryteringsbehov inom hemtjänst samt vård- och omsorgsboende. Inom hemtjänst har detta gjorts för undersköterskor och vårdbiträden, medan det inom vård- och omsorgsboenden gjort för undersköterskor, vårdbiträden samt sjuksköterskor. Framskrivningen avser tillsvidareanställda och då en konstant personalstruktur antas innebär detta en konstant andel tillsvidareanställda i förhållande till tidsbegränsat anställda.

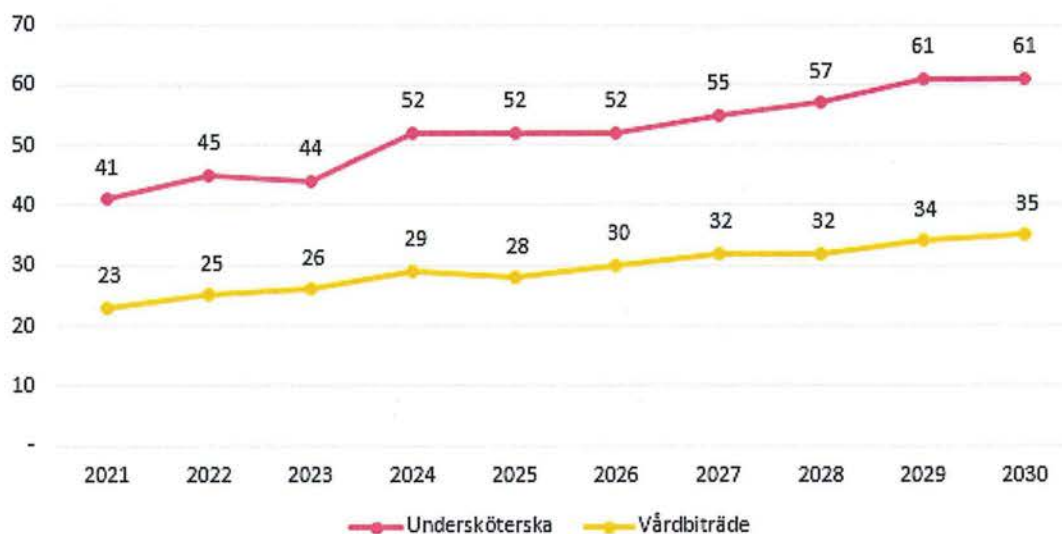
Inom hemtjänsten kommer personalbehovet av tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden totalt att öka från 440 till 614. Behovet av undersköterskor ökar från 267 till 373, vilket motsvarar 106 undersköterskor. För vårdbiträden ökar behovet från 173 till 241, vilket motsvarar 68 vårdbiträden.

Diagram 5. Totalt personalbehov inom hemtjänsten, tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden, 2020-2030



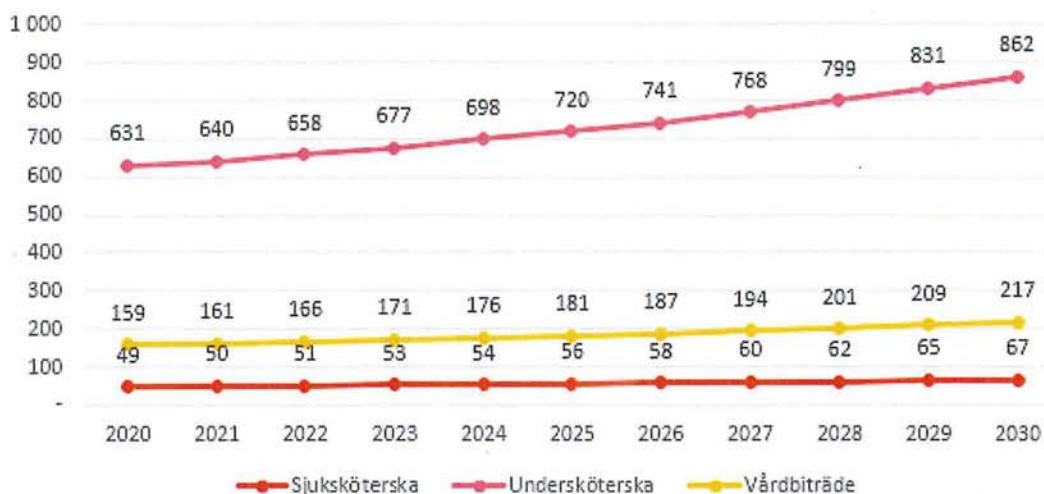
Det årliga rekryteringsbehovet består av tre komponenter: rekryteringsbehov till följd av volymskillnader (en direkt effekt av den ökade efterfrågan på kommunal service), pensionsavgångar och personalomsättning. Det årliga rekryteringsbehovet inom hemtjänsten illustreras i Diagram 6. Rekryteringsbehovet uppgår till 41 undersköterskor under 2021, vilket gradvis ökar till 61 undersköterskor för 2030. Rekryteringsbehovet av vårdbiträden uppgår till 23 under 2021, vilket ökar till 35 vårdbiträden för 2030. Drygt 60 procent av det totala rekryteringsbehovet inom hemtjänsten uppstår till följd av personalomsättning. Resterande 40 procent är förhållandevis jämnt fördelat mellan pensionsavgångar och volymkillnader.

Diagram 6. Årligt rekryteringsbehov inom hemtjänsten, tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden, 2021-2030



Inom vård- och omsorgsboende kommer personalbehovet av tillsvidareanställda sjuksköterskor, undersköterskor och vårdbiträden totalt att öka från från 839 till 1 146. Det totala personalbehovet ökar från 839 till 1 146 tillsvidareanställda mellan 2020 och 2030. Behovet av sjuksköterskor ökar från 49 till 67, vilket motsvarar 18 sjuksköterskor. Behovet av undersköterskor ökar från 631 till 862, motsvarande 231 undersköterskor. För vårdbiträden ökar behovet från 159 till 217, vilket motsvarar 58 vårdbiträden.

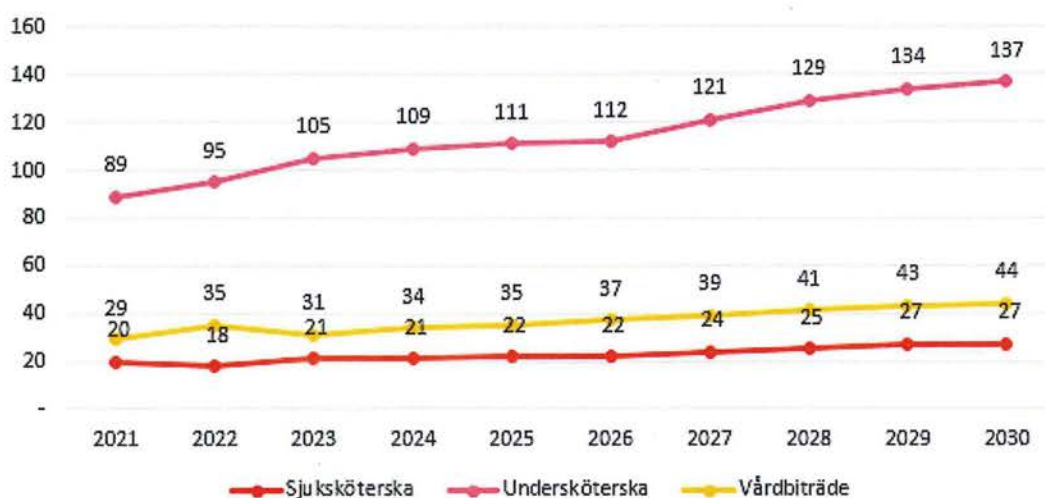
Diagram 7. Totalt personalbehov inom vård- och omsorgsboende, tillsvidareanställda undersköterskor, vårdbiträden samt sjuksköterskor, 2020-2030



Rekryteringsbehovet inom vård- och omsorgsboende uppgår till 20 sjuksköterskor under 2021, vilket ökar till 27 under 2030. Rekryteringsbehovet av undersköterskor uppgår till 29 under 2021, vilket ökar till 44 under 2030. För vårdbiträden uppgår

rekryteringsbehovet till 89 under 2020, vilket ökar till 137 under 2030. Drygt 65 procent av det totala rekryteringsbehovet uppstår till följd av personalomsättning. Resterande 35 procent är förhållandevis jämnt fördelat mellan pensionsavgångar och volymskillnader. Den högre andelen som uppstår till följd av personalomsättning drivs av en hög personalomsättning bland sjuksköterskor i utgångsläget, år 2020.

Diagram 8. Årligt rekryteringsbehov inom vård- och omsorgsboende, tillsvidareanställda undersköterskor, vårdbiträden samt sjuksköterskor, 2021-2030



Uppsala kommun växer och befolkningen i ålder 65+ år beräknas att kraftigt öka fram till 2030, vilket får till följd ett ökat personal- och rekryteringsbehov i kommunens äldreomsorg. Störst befolkningstillväxt prognosticeras i åldersgruppen 85-89 år, där ökningen fram till 2030 uppgår till 90 procent.

Personalframskrivningen visar att det aggregerade personalbehovet inom hemtjänst samt vård- och omsorgsboende kommer att öka med 38 procent fram till år 2030, givet antagandet om att nuvarande personalstruktur och arbetssätt inte kommer att förändras. I det aggregerade personalbehovet medräknas undersköterskor och vårdbiträden inom hemtjänst samt vård och omsorgsboende, samt sjuksköterskor inom vård- och omsorgsboende. Detta motsvarar en ökning som uppgår till 481 tillsvidareanställda fram till år 2030, jämfört med 2020.

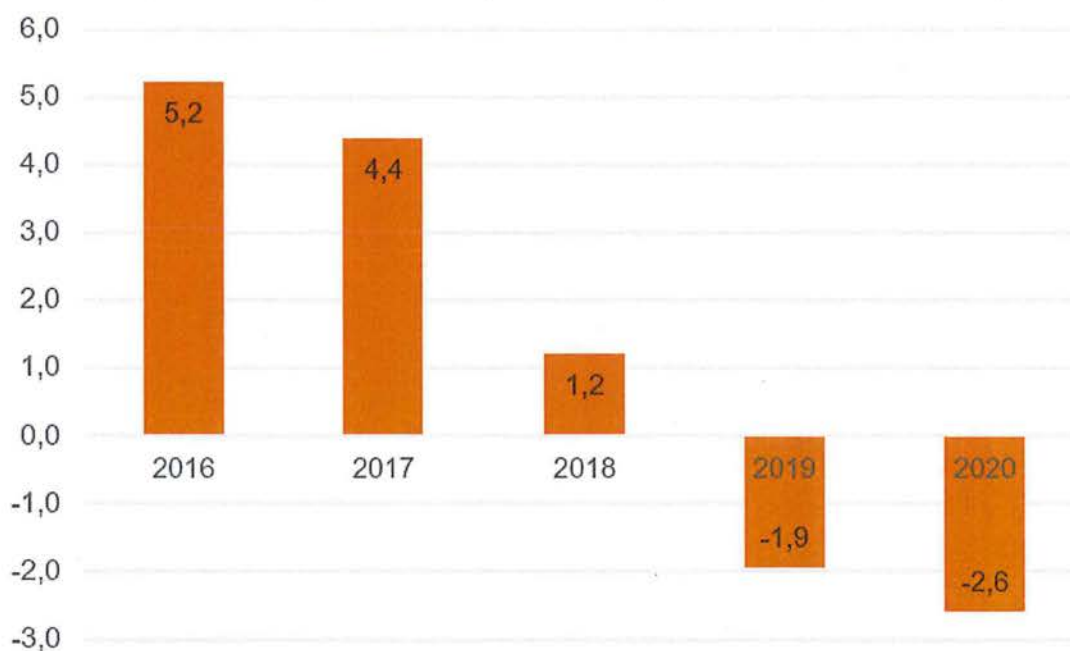
Beräkningarna visar att Uppsala kommun kommer att behöva rekrytera och tillsvidareanställda mellan 202 och 304 medarbetare per år inom hemtjänst samt vård- och omsorgsboende. Av det totala rekryteringsbehovet kan den största delen (omkring 60-65 procent) av rekryteringsbehovet härledas till personalomsättningen. Skillnaderna mellan yrkesgrupper är dock i vissa fall stora, där resultatet är ett ökat rekryteringsbehov inom yrkesgrupper där personalomsättningen är hög. Pensionsavgångar och volymskillnader också är bidragande faktorer till det ökade rekryteringsbehovet, även om effekten inte är lika omfattande som den som följer av personalomsättningen.

Jämförelser

Vid intervjuer nämns att förvaltningen jämför nyckeltal för kostnader och kvalitet med övriga kommuner i R9-nätverket⁷. Dock framhålls att det, inom R9-nätverket, inte alltid går att jämföra med andra kommuners verksamheter rakt av då organisationsstrukturen varierar. Från intervjuer beskrivs framförallt att jämförelser mellan kommunerna i R9-nätverket görs inför upprättandet av mål och budget. Intervjuade uppfattar att den kommunala äldreomsorgen kostnader och kvalitet ligger i nivå med övriga kommuner i nätverket.

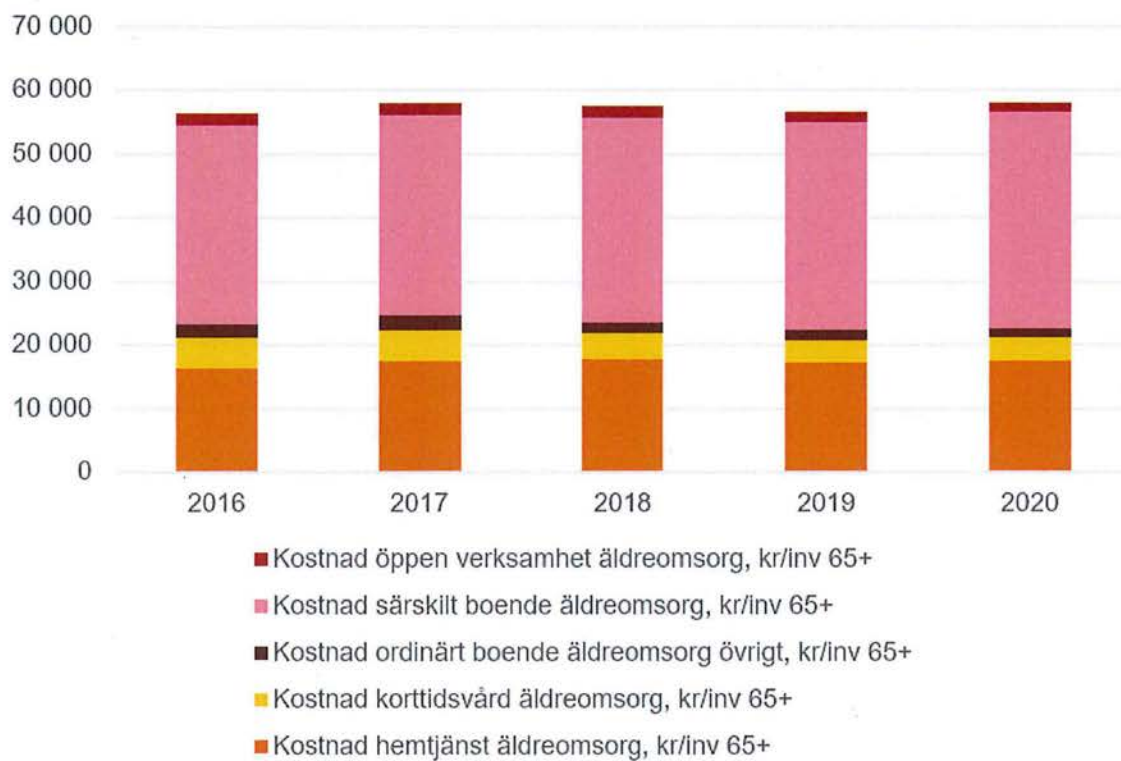
Kommunens nettokostnadsavvikelse inom äldreomsorg har mellan 2016 och 2020 minskat, från 5,2 till -2,6 procent, vilket visas i Diagram 9. Samtidigt har kommunens kostnad för äldreomsorg per invånare 65+ år ökat, vilket visas i Diagram 10. Den totala kostnaden per invånare 65+ år har under perioden ökat från drygt 56 000 kronor till drygt 58 000 kronor, en ökningen motsvarar 3,1 procent. Kostnadsökningen drivs av en ökning av kostnaderna inom hemtjänst och särskilt boende, medan kostnaden för övriga poster har minskat.

Diagram 9. Nettokostnadsavvikelse (%), Uppsala 2016-2020



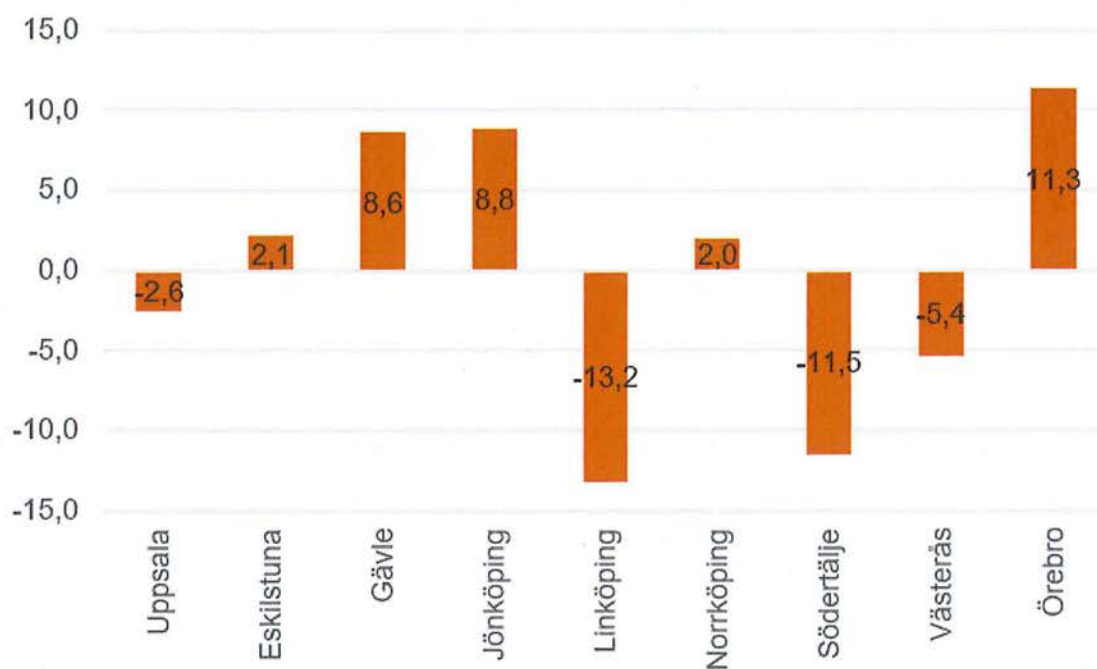
⁷ En grupp kommuner bestående av Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala, Västerås och Örebro kommun. R9 har i uppdrag att ta fram mått/nyckeltal som kan användas för att följa och jämföra utveckling inom bl.a. äldreomsorg.

Diagram 10. Kostnad äldreomsorg (kronor per invånare 65+ år), Uppsala 2016-2020



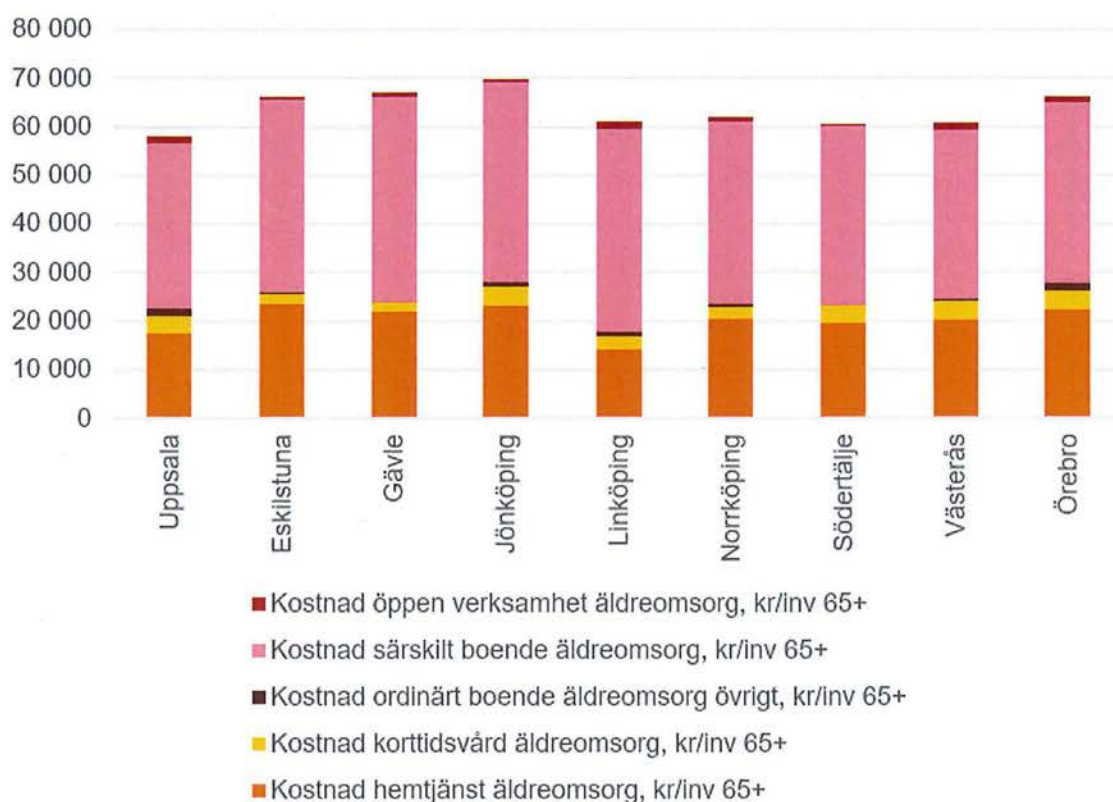
Uppsala kommun har en lägre nettokostnadsavvikelse än fem av de övriga R9-kommuner (Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Norrköping och Örebro) och därmed en högre nettokostnadsavvikelse än tre av R9-kommunerna (Linköping, Södertälje och Västerås). Detta illustreras i Diagram 11.

Diagram 11. Nettokostnadsavvikelse (%), R9-kommuner, 2020



Uppsala kommuns totala kostnad per invånare 65+ år är lägre än i samtliga övriga R9-kommuner, vilket visas i Diagram 12. Främst är kommunens kostnader för hemtjänst och särskilt boende lägre än genomsnittet bland övriga R9-kommuner. Uppsala kommuns kostnad per invånare 65+ år för hemtjänst är lägre än i samtliga övriga R9-kommuner utom Linköping. Kommunens kostnad per invånare 65+ år för särskilt boende är den lägsta bland R9-kommunerna. För övriga kostnadsposter (korttidsvård, ordinärt boende övrigt och öppen verksamhet) är däremot kommunens kostnad högre än genomsnittet bland övriga R9-kommuner. Dessa tre kostnadsposter utgör sammanlagt 11 procent av Uppsala kommuns kostnad för äldreomsorg per invånare 65+ år.

Diagram 12. Kostnad äldreomsorg (kronor per invånare 65+ år), R9-kommuner, 2020



Bedömning

Revisionsfråga 3: Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att det i dagsläget saknas dels scenarion i Uppsala kommuns prognos gällande utvecklingen av behovet inom särskilt boende som tar hänsyn till historiska trender, t.ex. att servicegraderna i befolkningen minskat över tid. Om de historiska trenderna håller i sig riskerar Uppsala kommuns prognos överskatta behovet inom särskilt boende. En scenarioanalys kan uppskatta den potentiella effekten av detta. Nuvarande framskrivning tar inte heller hänsyn till olika servicegrader bland kvinnor och män, vilket påverkar framskrivning när befolkningsammansättningen förändras. Inom hemtjänst saknar Uppsala kommun uppskattningar av framtida volymer av både hemtjänsttagare och hemtjänsttimmar.

Konsekvenserna utifrån personalperspektivet som på flera områden lyfts som en av framtidens utmaningar saknas också i kommunens nuvarande beslutsunderlag. Detta gäller såväl uppskattningar av totalt framtida personalbehov som verksamheternas det löpande rekryteringsbehovet.

Uppföljning

Revisionsfråga 4: Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?

lakttagelser

Nämndens utvecklingsplan ska följas upp årligen i ordinarie verksamhetsuppföljning. Då planen varit gällande från maj 2021 har den inte varit föremål för uppföljning per oktober 2021. Liknande gäller för handlingsplanen för äldrevänlig kommun som beslutades 2020-03-11 och ska följas upp av nämnden och kommunstyrelsen i ordinarie programuppföljning, samt revideras vid behov. Handlingsplanen har således ej varit föremål för uppföljning/revidering i dagsläget.

Kompetensförsörjningsplanen ska följas upp och utvärderas i oktober/november för att kunna koppla ihop insatser utifrån mål och budget/verksamhetsplaner. Vi har tagit del av uppföljning avseende verksamhetsplan 2020, där uppföljning av kompetensförsörjningsplanen ingår. Dock är uppföljningen av kompetensförsörjningsplanen daterad 2019-12-31, medan uppföljning av verksamhetsplanen avser verksamhetsår 2020. Uppföljningen visar att flertalet åtgärder vidtagits inom kompetensförsörjningsplanens aktiviteter. Däremot innehåller uppföljningen endast övergripande kommentarer och visar inte om aktiviteterna bör anses som genomförda/uppnådda eller vad som kvarstår. Som exempel kring aktiviteten "digital utveckling/utbildning" som har tidsplan 2019, framgår att arbetet är påbörjat och en testmiljö är uppsatt. Vidare framgår att projektledare och projektgrupp är utsedd samt att arbetet kring en upphandling är påbörjad. Däremot framgår inte när i tid aktiviteten anses som genomförd/uppnådd eller vad som kvarstår. Vi har inte tagit del av uppföljning för verksamhetsår 2020 avseende kompetensförsörjningsplanen.

Äldrenämndens innovationsstrategi ska följas upp, dock framgår inte när samt hur detta ska göras. Det som tydliggörs i strategin är att uppföljning *kan* ske genom att efterfråga och presentera mätningar av en verksamhet. Företrädare för kommunen beskriver att nämnden har följt upp innovationsarbetet inom ramen för nämndens uppföljning av åtgärden "Konkretisera nämndens innovationsstrategi genom att ta fram en handlingsplan som visar på hur strategins vision kan uppnås" i verksamhetsplanen. Det är en av åtgärderna för nämndsmålet "7.2. En trygg vård och omsorg med hög kvalitet". Från delårsbokslutet per augusti 2021 bedöms status för åtgärden vara blå, d.v.s. att åtgärden bedöms som genomförd.

De intervjuade nämner att pandemin har inneburit att uppföljningsarbetet till nämnden har skett på ett annorlunda sätt. Nämnden följer nu upp styrdokument och arbete utifrån verksamhetsplanen på varje nämndssammanträde för att årshjulet ska stämma. Således lyfter de intervjuade att uppföljningen i dagsläget inte sker enligt ordinarie uppföljning, men likväl följs upp kontinuerligt. Exempelvis rapporteras, enligt intervjuade, aktiviteterna från utvecklingsplanen vid varje nämndssammanträde vilket medfört att nämnden får en mer detaljerad uppföljning under året.

I övrigt framhålls av de intervjuade att nämnden erhåller rapportering om inrapporterade resultat i Kolada och från R9-nätverket kring nyckeltal för verksamheterna.

Bedömning

Revisionsfråga 4: Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?

Bedömning: Ja.

Bedömningen baseras på att flera styrdokument nyligt upprättats varpå uppföljning inte varit möjlig ännu. Trots detta har det skett en kontinuerlig uppföljning inom området, såväl kopplat till styrdokument som övrig verksamhetsuppföljning. Utifrån detta bedömer vi att nämnden har haft möjlighet att skapa sig en tillräcklig uppfattning om pågående arbete inom området.

Beslut

Revisionsfråga 5: Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

lakttagelser

Per juli 2021 fanns det, enligt tjänsteskrivelsen för översynen av boendeformer inom äldreomsorgen, ca. 220 tomma platser i särskilt boende där hälften var i kommunens egen regi. Vidare finns drygt 100 platser i extern regi som står klara, men ännu inte öppnats med anledning av de redan befintliga tomma platserna. Som nämnt tidigare har äldrenämnden, och kommunstyrelsen, utifrån det växande ekonomiska underskottet till följd av tomma platser i äldreomsorgen därför beslutat om en översyn av boendeformer inom äldreomsorgen.

Intervjuade beskriver att huvudskälet till översynen är den ekonomiska faktorn. Med det som utgångspunkt har även faktorer såsom kvalitet och att möta äldres behov lagts till i översynens uppdrag.

Utöver beslut om översyn av boendeformer, beskrivs även upprättandet av *utvecklingsplanen* som ett ytterligare exempel på nämndsbeslut inom området. I planens inledning framgår vilka utmaningar som lyfts, där även bristerna inom äldreomsorgen utifrån pandemin tas i beaktande. Bemanning, arbetsvillkor, kompetens och språkkunskap och samverkan är några av faktorerna som lyfts i det hänseendet och som visar på planens syfte.

I övrigt har de styrande dokumenten för nämndens planering avseende framtidens äldreomsorg ännu inte varit föremål för uppföljning, som nämnts i föregående avsnitt. Således har det inte funnits möjlighet att utifrån en sådan uppföljning fatta beslut.

Från intervjuer nämns att nämnden är aktiv och drivande inom området, samt att området framtidens äldreomsorg och hur den ska utformas upplevs vara politiskt prioriterat.

Bedömning

Revisionsfråga 5: Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Bedömning: Ja.

Bedömningen baseras på att genom upprättandet av utvecklingsplanen och översynen av boenden inom äldreomsorgen har nämnden fattat tydliga och aktiva beslut. Bortsett från detta anser vi det vara angeläget att nämnden fattar beslut om hur utbudet av boenden ska utformas.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av planering inför framtidens äldreomsorg. Syftet med granskningen är att bedöma om äldregruppen säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.



Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att äldregruppen *inte helt* säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt *i allt väsentligt* med tillräcklig intern kontroll

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör äldregruppen prioritera följande rekommendationer:

- Se över möjligheterna och nyttan med att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen avseende framtidens äldreomsorg.
- Att utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en tydlig och enhetlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg.
- Att se över nyttan med att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år	Delvis Det finns inte något planeringsdokument som har en tydlig planering längre än 10 år. Det finns flertalet planeringsdokument som beskriver förutsättningar, utmaningar och perspektiv och som visar nämndens planering några år framåt.	
2. Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg?	Delvis Det finns inte en sammanhållen strategi som beskriver det planerade utbudet av äldreomsorgen i kommunen. De styrande och stödjande dokumenten som vi tagit del av ger sammantaget en bild över strategierna avseende utbud av äldreomsorg.	

3. Är beslutsunderlagen inom området heltäckande?

Delvis

Det saknas scenarion gällande utvecklingen av behovet inom särskilt boende som tar hänsyn till historiska trender. Inom hemtjänst saknas uppskattningar av framtida volymer av både hemtjänsttagare och hemtjänsttimmar. Konsekvenserna utifrån personalperspektivet saknas i kommunens nuvarande beslutsunderlag



4. Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?

Ja

Flera styrdokument är nyligt upprättade varpå uppföljning inte varit möjlig ännu. Det har skett en kontinuerlig uppföljning inom området, såväl kopplat till styrdokument som övrig verksamhetsuppföljning.



5. Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Ja

Genom upprättandet av utvecklingsplanen och översynen av boenden inom äldreomsorgen har nämnden fattat tydliga och aktiva beslut.



2021-10-22

Lena Salomon

Christer Marklund

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-05-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

REVISIONSSKRIVELSE



Dnr regionens revisorer:
Rev2021-00011



Dnr kommunrevisionen:
KRN-2021-00038

Datum 2022-01-28

Till Socialnämnden
Utbildningsnämnden
Vårdstyrelsen

Revisionskrivelse om Granskning av kommunens och regionens samverkan kring barn och unga

Regionens revisorer och kommunrevisionen i Uppsala kommun har anlitat PwC för att genomföra en gemensam granskning om samverkan kring barn och unga. Uppdraget ingår i revisionsplan för år 2021.

Granskningens syfte har varit att bedöma om socialnämnden och utbildningsnämnden i Uppsala kommun samt Vårdstyrelsen inom Region Uppsala säkerställt en ändamålsenlig samverkan för barn och unga när det gäller förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Granskningen visar att det genomförs relevanta insatser tillsammans mellan kommun och region, och att en övergripande samverkansstruktur genom Hälsa, stöd, vård och omsorg (HSVO) finns på plats. Granskningen visar dock att det i stora delar saknas systematisk uppföljning inom området där relevant information följs upp, utvärderas och rapporteras till relevant nämnd och styrelse.

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att:

- vårdstyrelsen inte helt har säkerställt en ändamålsenlig samverkan för barn och unga när det gäller förebyggande och hälsofrämjande arbete.
- socialnämnden inte helt har säkerställt en ändamålsenlig samverkan för barn och unga när det gäller förebyggande och hälsofrämjande arbete.
- utbildningsnämnden inte helt har säkerställt en ändamålsenlig samverkan för barn och unga när det gäller förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Regionrevisorerna

Stationsgatan 27 | Box 602 |
753 40 Uppsala | tfn vx 018-611 00 00 | www.region uppsala.se

Kommunrevisionen Uppsala kommun

Stadshuset, Stadshusgatan 2.
753 75 Uppsala | tfn Kansli 018-727 11 32 | www.uppsala.se

REVISIONSSKRIVELSE



Dnr regionens revisorer:
Rev2021-00011



Dnr kommunrevisionen:
KRN-2021-00038

Datum 2022-01-28

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi att:

- vårdstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden säkerställer kännedom kring vilka aktörer och pågående insatser som är aktuella för samverkan kring barn och unga.
- vårdstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden säkerställer att tillräckliga uppföljningar genomförs inom området, exempelvis genom att följa indikatorer kopplat till förebyggande arbete kring barn och ungas levnadsvanor samt hälsofrämjande insatser för barn och ungas psykiska hälsa.
- vårdstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden utvärderar och analyserar resultat av den samverkan som sker.

Uppsala kommuns revisorer begär yttrande från socialnämnden och utbildningsnämnden över revisionens iakttagelser och rekommendationer senast 2022-04-29 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lana.salomon@ pwc.com.

Region Uppsalas revisorer önskar synpunkter från vårdstyrelsen på rapporten senast 2022-04-29.

För Regionens revisorer



Anders Toll
Ordförande

För Uppsala kommuns revisorer



Per Davidsson
Ordförande

Regionrevisorerna

Stationsgatan 27 | Box 602 |
753 40 Uppsala | tfn vx 018-611 00 00 | www.region uppsala.se

Kommunrevisionen Uppsala kommun

Stadshuset, Stadshusgatan 2.
753 75 Uppsala | tfn Kansli 018-727 11 32 | www. uppsala.se

Kommunens och regionens samverkan kring barn och unga

Uppsala kommun

Region Uppsala

December 2021

Projektledare Karin Magnusson

Projektmedarbetare Michaela Nyman och Malou Olsson

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun och Region Uppsala genomfört en granskning avseende samverkan kring barn och unga. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden och utbildningsnämnden i Uppsala kommun samt Vårdstyrelsen inom Region Uppsala säkerställt en ändamålsenlig samverkan för barn och unga när det gäller förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- Vårdstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig samverkan för barn och unga när det gäller förebyggande och hälsofrämjande arbete.
- Socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig samverkan för barn och unga när det gäller förebyggande och hälsofrämjande arbete.
- Utbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig samverkan för barn och unga när det gäller förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

	Vårdstyrelsen	Socialnämnden	Utbildningsnämnden
Sker samverkan inom området mellan kommun och region med en tillräcklig samsyn vad gäller definitioner och ambitioner?	Delvis	Delvis	Delvis
Sker samverkan inom området mellan kommun och region med en ändamålsenlig struktur i form av organisering och resurser?	Delvis	Delvis	Delvis
Genomförs relevanta insatser tillsammans mellan kommun och region?	Ja	Ja	Ja
Sker en systematisk uppföljning inom området där relevant information följs upp, utvärderas och rapporteras till relevant nämnd och styrelse?	Nej	Delvis	Nej

Rekommendationer

Vi rekommenderar att:

- vårdstyrelsen och utbildningsnämnden analyserar behovet av att eventuellt upprätta samverkansavtal avseende Hälsoäventyret i syfte att tydliggöra ansvarsfördelning mellan kommun och region som inkluderar definitioner av uppdrag och insatser.
- vårdstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden säkerställer kännedom kring vilka aktörer och pågående insatser som är aktuella för samverkan kring barn och unga.
- vårdstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden säkerställer att tillräckliga uppföljningar genomförs inom området, exempelvis genom att följa indikatorer kopplat till förebyggande arbete kring barn och ungas levnadsvanor samt hälsofrämjande insatser för barn och ungas psykiska hälsa.
- vårdstyrelsen och utbildningsnämnden tar del av verksamhetsberättelse HSVO Uppsala. Detta i syfte att utvärdera och analysera resultat av den samverkan som sker. I sammanhanget vill vi återigen understryka att följa och samla in relevant statistik för området skulle skapa goda förutsättningar för det.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och revisionsfrågor	4
1.3 Revisionskriterier	5
1.4 Avgränsning	5
1.5 Metod	5
2. Allmänna iakttagelser	7
2.1 Begreppsdefinition	7
2.2 Utvecklingen av barn och ungas psykiska och fysiska mående över tid	11
2.3 Organisation	13
3. Granskningsresultat	14
3.1 Organisation och struktur för samverkan samt samverkan och samsyn vad gäller definitioner och ambitioner	14
3.2.1 Bedömning	19
3.2 Insatser för barn och unga	19
3.2.1 Iakttagelser	20
3.2.2 Bedömning	22
3.3 Uppföljning och utvärdering	23
3.3.2 Bedömning	26
3.4 Resultat av samverkan	26
3.4.1 Iakttagelser	26
3.4.2 Slutsats	28

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Region Uppsala och länets kommuner har gemensamt tagit initiativ till utvecklad samordning av organisationer och verksamheter inom området hälsa, stöd, vård och omsorg. En samverkansorganisation har byggts upp för att stimulera till och underlätta aktiv samverkan och dialog på politisk och tjänsteledningsnivå. För att driva arbetet har en gemensam strategi för inriktningen tagits fram och samverkan underlättas genom olika styrmedel såsom överenskommelser, riktlinjer och gemensamma ekonomiska medel. Arbetet drivs utifrån Strategi för närvårdssamverkan 2021-2023 och hålls samman på länsövergripande nivå. Det finns en lokal samrådsgrupp etablerad mellan Region Uppsala och Uppsala kommun. Det lokala samrådet arbetar mot det övergripande målet "Länets invånare upplever en god, sammanhållen och nära hälso- och sjukvård och omsorg", där ett av fokusområdena är "En effektiv och nära vård". Ett mål inom fokusområdet är "Det sker en utveckling av hälsosystemets struktur med inriktning på förebyggande och hälsofrämjande arbete".

Ett viktigt område för såväl Uppsala kommun (se t ex Mål och budget: inriktningsmål "Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet") som Region Uppsala (se t ex Regionplanens mål "Hälso- och sjukvård som är effektiv och nära" och "God och jämlik hälsa") är att stärka barn och ungas hälsa och välmående. Ett välfungerande förebyggande och hälsofrämjande arbete mot bl a psykisk ohälsa bland barn och unga samt för goda levnadsvanor är härvidlag en viktig del. Samtidigt har båda organisationerna ansvar för olika verksamheter som var för sig och sammantaget är väsentliga för att stärka barn och ungas hälsa och välmående, vilket fordrar en samverkan parterna emellan. I kommunen är det framför allt socialnämnden och utbildningsnämnden som är viktiga i samverkan inom området. I Regionen är det framför allt vårdstyrelsen som är aktuella.

Mot denna bakgrund har revisorerna i Uppsala kommun och Region Uppsala utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning av om ansvariga nämnder säkerställer en ändamålsenlig samverkan i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet för barn och unga.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden och utbildningsnämnden i Uppsala kommun samt vårdstyrelsen inom Region Uppsala säkerställer en ändamålsenlig samverkan för barn och unga när det gäller förebyggande och hälsofrämjande arbete. Revisorerna i Uppsala kommun granskar socialnämnden och utbildningsnämnden, medan Region Uppsalas revisorer granskar vårdstyrelsen.

I granskningen används följande revisionsfrågor:

1. Sker samverkan inom området mellan kommun och region med en ändamålsenlig struktur i form av organisering och resurser?
2. Sker samverkan inom området mellan kommun och region med en tillräcklig samsyn vad gäller definitioner och ambitioner?
3. Genomförs relevanta insatser tillsammans mellan kommun och region?
4. Sker en systematisk uppföljning inom området där relevant information följs upp, utvärderas och rapporteras till relevant nämnd och styrelse?
5. Vilka resultat leder samverkan mellan kommun och region inom området till?

1.3 Revisionskriterier

Uppsala kommun, Mål och budget 2021

Region Uppsala, Regionplan 2021

Strategi för närvårdssamverkan 2021-23

1.4 Avgränsning

Granskningen har avsett befintlig samverkan år 2021 inom följande följande områden:

- Hälsöfrämjande insatser rörande barn och ungas levnadsvanor
- Förebyggande insatser rörande barn och ungas psykiska hälsa

Revisionsobjekt är socialnämnden samt utbildningsnämnden inom Uppsala kommun (granskas av kommunens revisorer) samt vårdstyrelsen inom Region Uppsala (granskas av regionens revisorer).

1.5 Metod

Som ett första steg i granskningen har en kartläggning genomförts. Kartläggningen har genomförts genom dokumentstudier avseende samverkan kring barn och unga när det gäller förebyggande insatser rörande barn och ungas psykiska hälsa och hälsofrämjande insatser rörande barn och ungas levnadsvanor.

Kartläggningen har även omfattat avstämningar med kommunens och regionens respektive utsedda kontaktperson. Vid avstämning med respektive kontaktperson har tjänstepersoner identifierats för att sedermera intervjuas i granskningen.

Totalt har 11 enskilda och/eller gruppintervjuer genomförts.

De tjänstepersoner som intervjuats i granskningen inom Uppsala kommun är:

- Samverkanschef för avdelningen för regional och lokal samverkan
- Närvårdsstrateger inom avdelningen för regional och lokal samverkan
- Strateg barn- och elevhälsan, utbildningsförvaltningen
- Avdelningschef systemledning, socialförvaltningen
- Verksamhetschef ungdomscentrum
- Enhetschef Uppsala ungdomsjour och chef för kommunala kuratorerna
- Enhetschef socialförvaltningen familjeenhet Sävja

De tjänstepersoner som intervjuats i granskningen inom Region Uppsala är:

- Förvaltningsdirektör, Nära vård och hälsa
- Biträdande förvaltningsdirektör, Nära vård och hälsa
- Verksamhetschef FOU socialtjänst
- Samordnare FoU barn och unga
- Verksamhetschef Nära vård och hälsa
- Cheftandläkare Folk tandvården i Uppsala län
- Barns vård och hälsa, samordnare/barnhälsovårdsöverläkare
- Sektionschef, Barns vård och hälsa, Akademiska sjukhuset
- Verksamhetschef Ungdomsmottagningen city
- Verksamhetschef Hälsoäventyret
- Projektledare inom Hälsoäventyret med fokus på barn och ungas psykiska hälsa

En enkätundersökning till tjänstepersoner inom kommunen och regionen har även genomförts. De som erhållit enkäten att besvara är tjänstepersoner som är engagerade i olika samverkansforum och som identifierats av respektive kontaktpersoner.

Enkäten riktad mot Uppsala kommun skickades ut till 29 respondenter varav 22 svarade i sin helhet. Det uppgår till en svarsfrekvens om 76 procent. Enkäten riktad mot Region Uppsala skickades ut till 29 respondenter varav 20 svarade i sin helhet. Det uppgår till en svarsfrekvens om 69 procent. Båda enkäterna var aktuell att besvara under perioden 2021-10-26 till 2021-11-08. Två påminnelser har skickats ut under enkätens svarstid.

Vi har i rapporten beskrivit utvecklingen de senaste åren för barn och unga när det gäller psykisk och fysiskt mående.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

2. Allmänna iakttagelser

2.1 Begreppsdefinition

Karolinska Institutets folkhälsoakademi¹ har år 2011 gett ut en rapport *Att främja barn och ungas psykiska hälsa, vägledning inför val och implementering av metoder*.

Rapporten har till syfte att vara vägledande inför val av metod för att främja barns och ungas psykiska hälsa och tydliggör även begrepp och termer för förebyggande och hälsofrämjande arbete inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola/förskola.

Begrepp och termer illustreras i tabellen nedan. I sammanhanget bör noteras att vår granskning avgränsas till insatser som riktas till målgrupperna "Alla barn" samt "Riskgrupper" (avser ej målgrupp "drabbade" barn).

Tabell 1. Begrepp och termer för förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Tabell 1. Begrepp och termer för förebyggande eller hälsofrämjande arbete				
Målgrupp	Hälso- och sjukvård	Socialtjänst	Skola/Förskola	Nya begrepp
Alla barn	Primärprevention	Generellt förebyggande arbete	Främjande	Universell prevention
Riskgrupper	Sekundär-prevention	Riktade förebyggande insatser	Förebyggande	Selektiv prevention
"Drabbade" barn	Tertiärprevention	Stöd- och behandlingsinsatser	Åtgärdande	Indikerad prevention

Källa: Metoder som används för att förebygga psykisk ohälsa hos barn. Socialstyrelsen 2008

Enligt rapporten finns ingen *enhetlig* definition av begreppet psykisk hälsa vilket gör det komplicerat att föreslå åtgärder. När det kommer till att mäta psykisk hälsa i ett folkhälsoperspektiv baseras det ofta på dels olika registerdata (registerdata kan innehålla allt från tillväxtkurvor hos små barn som antal besökande inom barn- och ungdomspsykiatri (BUP) samt självmordsförsök) dels utifrån olika enkäter med fokus på psykisk ohälsa.

Enkäterna som besvaras av barn och unga, främst från årskurs 6–9 och årskurs 2 i gymnasiet, har vanligen konstruerats för att svara på andra frågor än psykisk hälsa till exempel mobbing, alkohol och drogvänor, men de har oftast olika bakgrundsfaktorer som påverkar beteende och hälsa. Enkäter genomförs både nationellt, regionalt och lokalt. Statistik kring bestämningsfaktorer som visat sig kunna påverka den psykiska hälsan som till exempel godkända betyg och ungdomsarbetslöshet används också.

Psykisk hälsa beskrivs enligt Uppsala kommuns rapport *Barn och ungas psykiska hälsa i Uppsala 2021*², vara ett paraplybegrepp som inbegriper både psykiskt välbefinnande och psykisk ohälsa. Psykiskt välbefinnande beskriver de positiva dimensionerna av psykisk hälsa och handlar inte enbart om frånvaro av sjukdom eller besvär, utan är ett

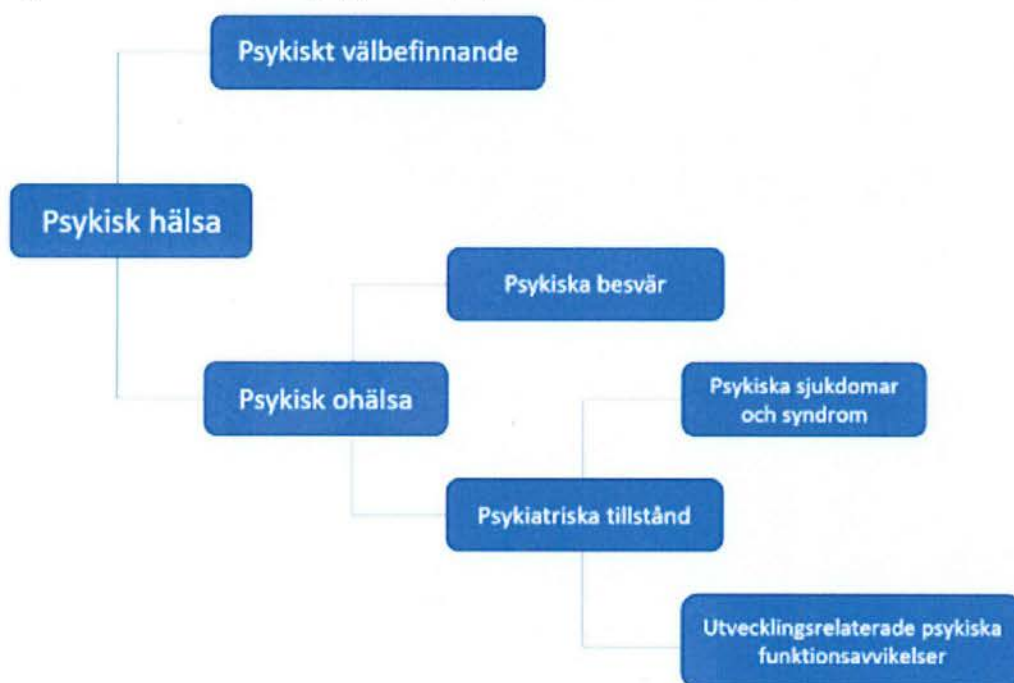
¹ Karolinska Institutets folkhälsoakademi (KFA) etablerades den 1 januari 2009 i samband med att Stockholms läns landstings Centrum för folkhälsa gick över till Karolinska Institutet (KI). KFA bedriver folkhälsovetenskaplig forskning och utbildning samt strategiskt och praktiskt folkhälsoarbete på regional och nationell nivå.

² Rapporten avser barn, ungdomar och unga vuxna i åldrarna 0–24 år. Gruppen unga vuxna som varken arbetar eller studerar som inkluderas i rapporten innefattar åldrarna 16–29 år. Rapporten upprättades 2021-05-25.

tillstånd som omfattar både välbefinnande och funktionsförmåga. Psykisk ohälsa inbegriper allt från psykiska besvär såsom oro och nedstämdhet till psykiatriska tillstånd som varar mer än 14 dagar och diagnosticeras av sjukvården.

Av rapporten framgår en illustration (se figur 1 nedan) för hur de olika begreppen inom området psykisk hälsa förhåller sig till varandra, vilket baseras på uppgifter från Sveriges kommuner och regioner (SKR), Uppdrag psykisk hälsa.

Figur 1. Illustration av begrepp inom psykisk hälsa i förhållande till varandra.



I forskningsprojektet *Skolbarns hälsovanor i Sverige* som genomförs av Folkhälsomyndigheten i samarbete med Världshälsoorganisationen (WHO) följs skolbarns (11-15 år) hälsovanor. Syftet med *Skolbarns hälsovanor* är att öka kunskapen om levnadsvanor och förhållanden som anses viktiga för barns och ungdomars hälsa, följa utvecklingen över tid samt göra jämförelser med barn och ungdomar i andra deltagande länder. Studien genomförs vart fjärde år och Sverige har deltagit sedan 1985. Avseende levnadsvanor får skolbarn/skolungdomar ta ställning till olika frågor om sexuell hälsa, fysisk aktivitet och träning, matvanor, tandhygien, alkoholkonsumtion, tobaksanvändning och cannabisanvändning.

Av resultatet framgår att andelen 11-, 13- och 15-åringar som är tillräckligt fysiskt aktiva, dvs. uppger att de rör på sig minst en timme varje dag, är fortsatt liten och i stort sett oförändrad sedan 2001/02 då området började mätas. Den lägsta andelen aktiva barn/unga återfinns bland 15-åriga flickor och den högsta bland 11-åriga pojkar.

Vidare visar undersökningen att andelen skolbarn i åldern 11-15 år med övervikt eller fetma har mer än dubblats under de senaste 30 åren. Ökningen av övervikt och fetma

beror till stor del på den fysiska och sociala miljö vi lever i. En positiv aspekt från resultatet av undersökningen är att matvanor hos såväl pojkar som flickor har förbättrats. Andelen skolbarn som uppger att de dagligen äter godis eller dricker läsk har minskat medan dagligt intag av grönsaker har ökat kontinuerligt.

Av nationell statistik från Folkhälsomyndigheten framgår att övervikt och fetma är vanligare och ökat med ålder hos 6-9 åringar. WHO Child Obesity Surveillance Initiative (COSI) är en kartläggning av viktstatus bland barn 6–9 år (dvs. förskoleklass och årskurs 1–3) i Europa. Data har samlats in vart tredje år sedan 2007/2008. Folkhälsomyndigheten har ansvarat för den svenska datainsamlingen vid de två senaste kartläggningarna. Av statistiken kan ses att det finns geografiska skillnader där Västerbotten har lägst andel övervikt och fetma hos målgruppen. Region Uppsala ligger på femte sista plats i jämförelsen.

Figur 2. Andel (procent) barn i åldern 6-9 år med övervikt och fetma läsåret 2018/19, uppdelat på region.



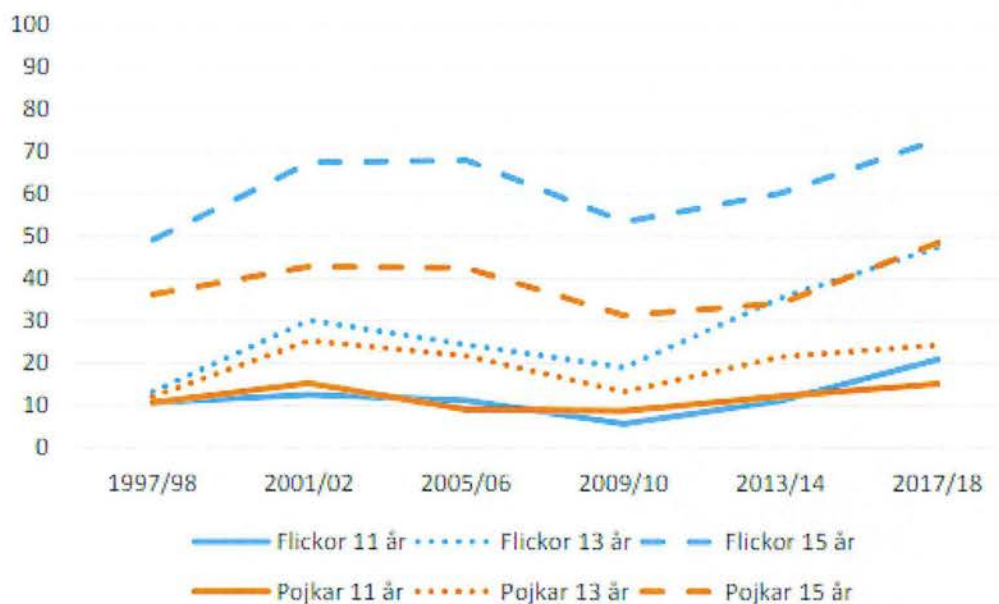
IsoBMI enligt IOTF (International Obesity Task Force).

Undersökningen *Skolbarns hälsovanor* omfattar även utveckling av psykosomatiska besvär³, skolstress och skoltrivsel bland 11-, 13- och 15-åringar. Resultatet visar att

³ Psykosomatiska besvär mäts genom frågor om besvär med sömn, nedstämdhet, irritation, nervositet, huvudvärk, ont i magen, ont i ryggen och yrsel. I rapporten redovisas andelen som uppgett att de har upplevt minst två psykosomatiska besvär i stort sett varje dag eller mer än en gång i veckan under en sexmånadersperiod.

självrapporterade psykosomatiska besvär har ökat bland 11-, 13- och 15-åringar och är hög år 2017/18. Andelen som upplever stress över skolarbetet har också ökat under perioden men är högst bland 15-åringar och har ökat kraftigt bland 13-åriga flickor.

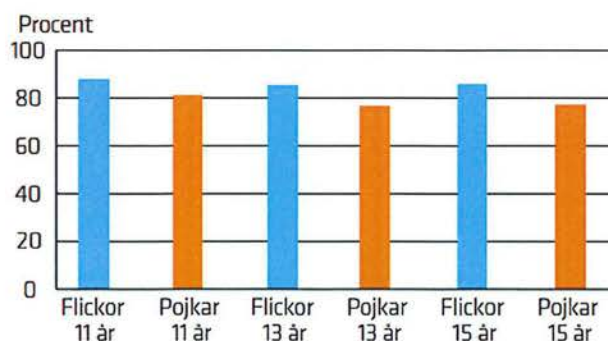
Figur 2. Andel (i procent) 11-, 13- och 15-åringar som har uppgett att de är ganska eller mycket stressade av skolarbetet, 1997/98–2017/18, fördelat på kön.



Statistiken visar även att andelen som tycker mycket bra om skolan minskar med åldern. Sammantaget visar resultatet från undersökningen *Skolbarn hälsovanor* på en fortsatt uppåtgående trend av de senaste decenniernas psykosomatiska besvär bland barn och unga.

Vidare visar undersökningen att majoriteten av medverkande unga uppger att de har en god tandhälsa och borstar tänderna minst två gånger per dag. Bland flickor är andelen 86-88 procent och bland pojkar bland 77-81 procent.

Figur 7.10 Andel (i procent) flickor och pojkar i respektive ålder som uppger att de borstar tänderna minst två gånger per dag, 2017/18.



Avseende alkoholkonsumtion visar undersökningen att den har minskat bland 11-, 13- och 15-åringar. Avseende tobaksanvändning har andelen som testat att röka minskat. För snus användning kan inte någon förändring ses sedan 2013/14 års mätning.

Sammantaget framgår att flera av de levnadsvanor som mäts i undersökningen utvecklas i en positiv riktning. När det gäller mat och fysisk aktivitet är utvecklingen mer blandad. Flera matvanor som mäts har förbättrats, samtidigt som det fortfarande är en liten andel barn som är tillräckligt fysiskt aktiva, dvs. minst en timme om dagen.

Vi har för granskningen eftersökt men inte kunnat fastställa Uppsala kommuns definition av levnadsvanor.

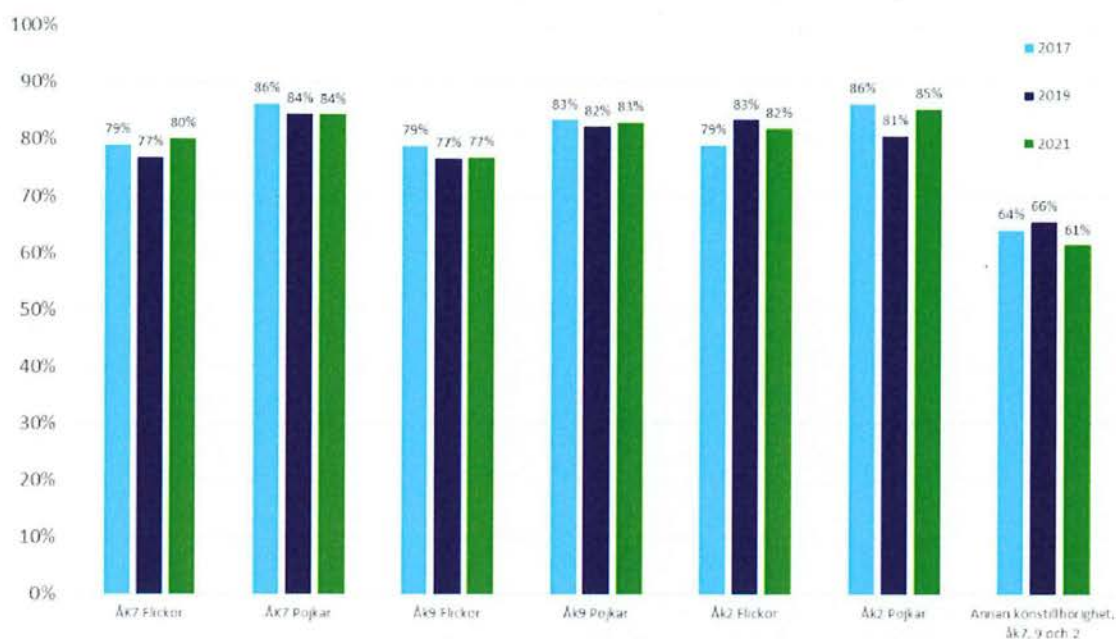
2.2 Utvecklingen av barn och ungas psykiska och fysiska mående över tid

Av rapporten *Barn och ungas psykiska hälsa i Uppsala 2021* framgår resultat från den läns gemensamma enkätundersökningen *Liv och hälsa ung*⁴.

Elevers trivsel i skolan anges ha ett nära samband med hur de upplever skolmiljön, men också ett samband med deras allmänna välbefinnande och psykosomatiska hälsa. Det finns också ett samband mellan att vara mobbad och psykosomatiska symtom. Resultat från *Liv och hälsa ung* visar att majoriteten av elever i Uppsalas skolor anger att de trivs bra eller mycket bra i skolan. En något lägre andel flickor i årskurs 7 uppger 2021 att de trivs bra eller mycket bra i skolan jämfört med pojkar och flickor i andra årskurser. I figuren nedan framgår enkätresultat från *Liv hälsa och unga*, Region Uppsala avseende andel elever i Uppsala kommun (åk 7, 9 och åk 2 i gymnasiet) som svarat att de trivs mycket bra eller ganska bra i skolan. De som uppgett en annan könstillhörighet än flicka eller pojke trivs sämre i skolan än övriga.

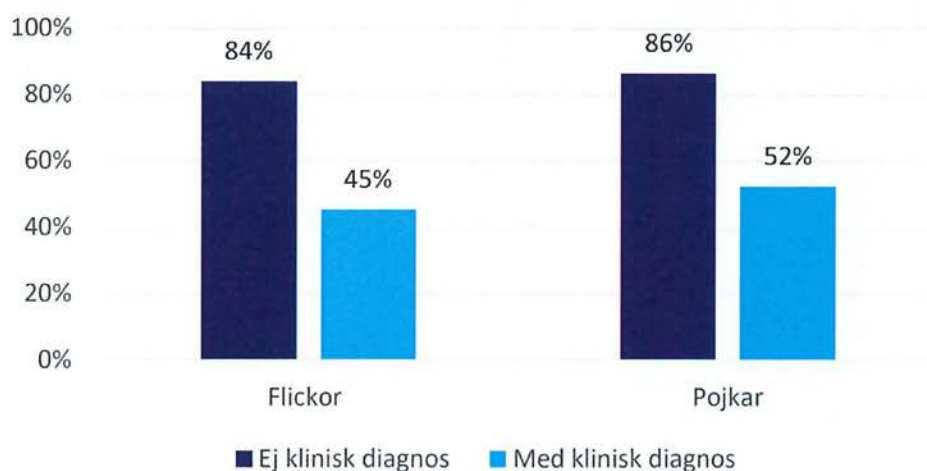
⁴ I *Liv och hälsa ung* enkäten besvarar elever i årskurs 7, 9 och årskurs 2 i gymnasiet vartannat år frågor om hälsa, livsvillkor och levnadsvanor. I 2021 års undersökning var Uppsala kommuns svarsfrekvensen 62 % (n=5 013) av eleverna i skolkommunen.

Figur 2. Andel elever i Uppsalas skolor anger att de trivs bra eller mycket bra i skolan.



Samtidigt visar statistik att elever som har en klinisk psykisk diagnos har en markant lägre trivsel i skolan jämfört med övriga, vilket illustreras i figuren nedan.

Figur 3. Andel elever i åk 7,9 och åk 2 i gymnasiet i Uppsala kommun med och utan en klinisk diagnos som svarat att de trivs mycket bra eller ganska bra i skolan.



Vi har i granskningen efterfrågat statistik avseende barn och ungas övervikt. Vi har dock ej erhållit någon statistik då det enligt uppgift ej finns att tillgå sedan flera år tillbaka. Barnhälsovårdens behov av data uppges vara lågt prioriterat.

Vad gäller tandhälsa för 6-åringar uppgår enligt uppgift från Folk tandvården i Region Uppsala de epidemiologiska resultatet 2019-2020 till 86 procent. Det innebär att 86 procent av regionens 6-åringar har en relativt god tandhälsa. Andelen 6-åringar med god tandhälsa har legat relativt konstant sedan år 2017.

2.3 Organisation

För Region Uppsala tydliggör Vårdstyrelsens *reglemente*, ansvaret för verksamheten inom Nära vård och hälsa och Folk tandvården. Vårdstyrelsen ska, inom sitt verksamhetsområde, skapa förutsättningar för samverkan/samordning av vårdinsatser med länets kommuner. Bland annat fastställs att vårdstyrelsen, inom sitt verksamhetsområde, har till uppdrag att bedriva närvårdsutveckling i samverkan med länets kommuner, Lasarettet i Enköping och Akademiska sjukhuset.

I Socialnämndens och Utbildningsnämndens *reglemente*, senast reviderat av kommunfullmäktige 2020-12-14, fastställs att socialnämnden ansvarar för kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen (individ- och familjeomsorg förutom ekonomiskt bistånd) och att utbildningsnämnden ansvarar för kommunens uppgifter enligt skollagen⁵.

Inom såväl Region Uppsala samt Uppsala kommun finns en mängd verksamheter som direkt eller indirekt arbetar med hälsofrämjande insatser rörande barn och ungas levnadsvanor och med förebyggande insatser rörande barn och ungas psykiska hälsa. För granskningen har vi kartlagt följande verksamheter inom vårdstyrelsen, socialnämnden och utbildningsnämndens verksamheter som berörs av samverkan kring ovan nämnda insatser:

- Region Uppsala
 - Barn- och ungdomshälsan
 - Hälsoäventyret
 - Folk tandvården
 - Ungdomsmottagningarna
 - Familjecentraler
 - Barns vård och hälsa (Akademiska sjukhuset)
- Uppsala kommun
 - Ungdomscentrum
 - Familjeenheten
 - Ungdomsjouren
 - Barn- och elevhälsan

⁵ Förutom kommunal vuxenutbildning, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare samt särskild utbildning för vuxna, utomöppen fritidsverksamhet, för vilken kulturnämnden ansvarar, samt för kommunens naturskola.

3. Granskningsresultat

3.1 Organisation och struktur för samverkan samt samverkan och samsyn vad gäller definitioner och ambitioner

I det här kapitlet besvaras revisionsfråga 1 och 2:

- Sker samverkan inom området mellan kommun och region med en ändamålsenlig struktur i form av organisering och resurser?
- Sker samverkan inom området mellan kommun och region med en tillräcklig samsyn vad gäller definitioner och ambitioner?

3.1.1 Iakttagelser

Samverkan kring barn och unga med psykisk ohälsa mellan Region Uppsala och Uppsala läns kommuner fastställs genom överenskommelsen om *Strategi för närvårdssamverkan 2021-2023*. Syftet med strategin är att stärka samverkan mellan Region Uppsala och länets kommuner kring arbetet med hälsa, stöd, vård och omsorg. Målgrupp för samverkansinsatser är samtliga målgrupper med risk för ohälsa där samverkan behöver ske mellan olika verksamheter. Dock lyfter strategin särskilt att samverkan ska ske kring barn och unga, personer med psykisk ohälsa, äldre med komplex sjukdomsbild samt kroniskt sjuka. Strategins prioriterade fokusområden är:

- Effektivisering av organisation, styrning och uppföljning avseende samverkan inom hälsa, stöd, vård och omsorg.
- Utveckling av en gemensam struktur för kunskapsstyrning och tillgängliggörande av relevanta kunskapsstöd.
- Implementering av strategier, riktlinjer och rutiner samt överenskommelser. Användning av gemensamma medel för att utveckla kunskapsbaserad praktik i socialtjänst och angränsande hälso- och sjukvård.

Vidare beskrivs att närvårdssamverkan är ett gemensamt förhållningssätt och en organisationsform där Region Uppsala och kommunerna i Uppsala län gemensamt driver arbetet kring hälsa, stöd, vård och omsorg i länet. Såväl region som kommun ansvarar själva över att erforderliga resurser och kompetenser finns inom respektive ansvarsområde. Ansvarsfördelning mellan regionen (hälso- och sjukvård) och kommunerna (socialtjänst och elevhälsa) tydliggörs i strategin.

Närvårdssamverkan sker både på regional och lokal nivå. I Uppsala drivs närvårdssamverkan utifrån en politisk organisation, *Samråd HSVO Uppsala*, och en tjänstepersonsorganisation, *Tjänsteledning HSVO Uppsala*. Samråd HSVO Uppsala består av representanter från arbetsmarknadsnämnden, omsorgsnämnden, **socialnämnden**, **utbildningsnämnden**, äldrenämnden, sjukhusstyrelsen och

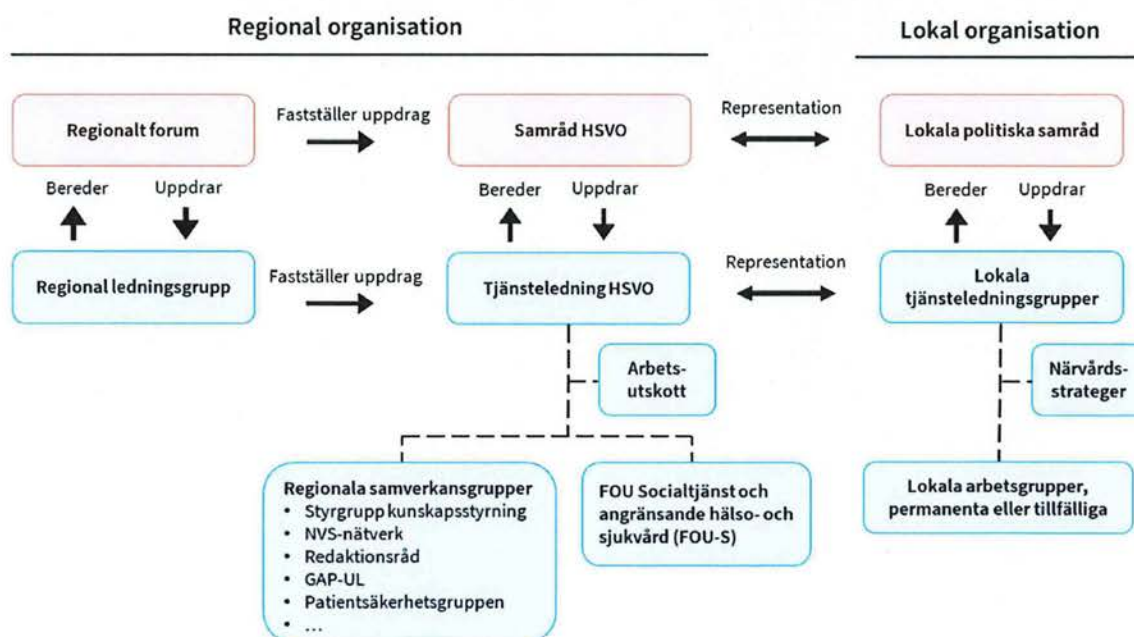
vårdstyrelsen. Tjänsteledning HSVO Uppsala består av representanter från båda huvudmännen.

Under tjänsteledning HSVO på regional nivå finns ett arbetsutskott samt FoU Socialtjänst och angränsande hälso- och sjukvård (FoU-S). FoU-S är en forsknings- och utvecklingsavdelning placerad inom Region Uppsala. FoU-S verkar för att erbjuda kunskapsstöd, omvärldsbevaka, verka för ökad samverkan mellan forskning och praktisk verksamhet samt arbeta med kunskapsspridning avseende bland annat barn och unga. FoU-S förvaltar användningen av länsgemensamma medel i form av statsbidrag, såsom för psykisk hälsa, suicidprevention och God och nära vård. Representanter från FoU-S ingår i regionala samverkansgrupper, exempelvis styrgrupp för kunskapsstyrning (lokala programområdet för barn och ungdomars hälsa). Arbetsutskottet utgörs av ordförande och vice ordförande av samrådet och kommunens samverkanschef och närvårdsstrateger samt regionens stabschef.

Tjänsteledning HSVO Uppsala har mandat att organisera olika regionala samverkansgrupper/arbetsgrupper och verkar som samlad styrgrupp för olika samverkansprojekt mellan huvudmännen.

Organisationen för närvårdssamverkan illustreras i bilden nedan där den politiska organisationen är rosa och den som rör tjänstemannaorganisationen är blå.

Figur 1. Närvårdssamverkan på regional och kommunal (lokal) nivå.



Samråd HSVO Uppsala träffas tre gånger per år. Samrådet har fastställt en verksamhetsplan HSVO Uppsala för år 2021. Verksamhetsplanen utgår från mål och fokusområden i strategin för närvårdssamverkan.

Vid intervjuer framhålls att strukturen för samverkan genom HSVO Uppsala har stärkts de senaste åren i samband med framtagande av strategin för närvårdssamverkan. Samverkan kring *förebyggande och hälsofrämjande insatser* uppges ske dels genom forum inom tjänsteledningen HSVO Uppsala dels genom andra forum som huvudmännen själva skapar. Ett exempel som där forum skapats utanför tjänsteledningen HSVO är **Hälsoäventyret**. Hälsoäventyret är en hälsofrämjande, pedagogisk verksamhet med uppdrag att stärka barn och ungdomars hälsa i länet. Hälsoäventyret är ett komplement till skolans hälsoundervisning och fungerar som en pedagogisk resurs för skolpersonal och andra vuxna som arbetar med barn och ungdomar i Uppsala län. Genom undervisning får skolelever insikt och förståelse för samband mellan kropp, hälsa, identitet, levnadsvanor och miljö. Eleverna ges även möjlighet att diskutera och reflektera kring teman som sömn, stress, tobak, alkohol, kärlek och sexualitet.

Hälsoäventyret har samverkansavtal med kommuner i länet och överenskommelser om finansiering. Uppsala kommun är dock inte medfinansiär, eller har samverkansavtal med hälsoäventyret. Detta uppges enligt intervju innebära att det inte finns en tydlig struktur för samverkan mellan Hälsoäventyret och Uppsala kommun. Den samverkan som sker är utgående från den möjlighet och kapacitet som Hälsoäventyret har att ta emot klassbesök från de kvarvarande fyra kommuner som ej ingår i samverkan.

Ett annat exempel som sker inom tjänsteledningen HSVO Uppsala är **Familjecentralerna**. Uppsala kommun och Region Uppsala har ett delat huvudmannaskap och gemensam styrning av Uppsalas sex familjecentraler, som riktar sig till familjer med barn 0–6 år (inför förskolestart). På familjecentralerna samverkar utbildningsförvaltningens öppna förskolan, socialtjänstens familjeenhet, BVC⁶ och BMM⁷. Verksamheten arbetar förebyggande med låga trösklar mellan de olika verksamheterna. Uppdraget inom familjecentralen finns fastställt i ett samverkansavtal mellan Uppsala kommun (utbildningsnämnden och socialnämnden) och Region Uppsala (vårdstyrelsen) samt genom riktlinjen *Riktlinjer för familjecentraler och familjecentraliserade verksamheter i Uppsala län*. Under intervju uppges det för varje familjecentral finnas en samordnare som har till uppdrag att hålla ihop gruppen och sprida information till allmänheten avseende verksamheten till allmänheten avseende verksamheten. Det uppges även för varje familjecentral finnas en ledningsgrupp samt en beredningsgrupp underställd den politiska nivån.

Samverkan mellan regionen och Uppsala kommun sker även inom kommunens fyra **ungdomsmottagningar**, där Uppsala kommun har ett antal kuratorer som bemannar

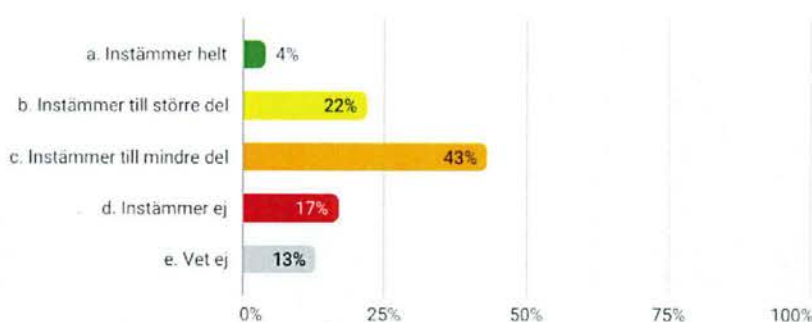
⁶ Barnvårdscentralen.

⁷ Barnmorskemottagningen.

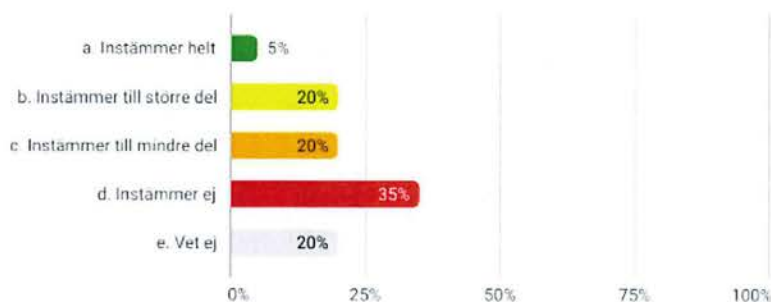
verksamheten och ingår i team på ungdomsmottagningarna. Enligt uppgift från intervjuer med representanter från socialförvaltningens ungdomscentrum uppges samverkan ske genom projektet **Team Maria** (beskrivs i kommande avsnitt).

I vår enkätundersökning riktad till representanter inom Region Uppsala och Uppsala kommun som på olika sätt arbetar med *samverkan kring förebyggande och hälsofrämjande insatser riktade mot barn och unga* anges generellt att riktlinjer och avtal för samverkan gällande förebyggande och hälsofrämjande arbete i många fall saknas. Till påståendet om respondenterna upplever att det finns en tydlig överenskommelse avseende samverkan för området kan ses att 43 respektive 20 procent inom kommun och region *instämmer till mindre del*. 35 procent av respondenterna inom Region Uppsala *instämmer ej* till påståendet.

Uppsala kommun: Jag upplever att det finns en tydlig överenskommelse avseende samverkan kring förebyggande och hälsofrämjande arbete rörande barn och ungas psykiska ohälsa och levnadsvanor



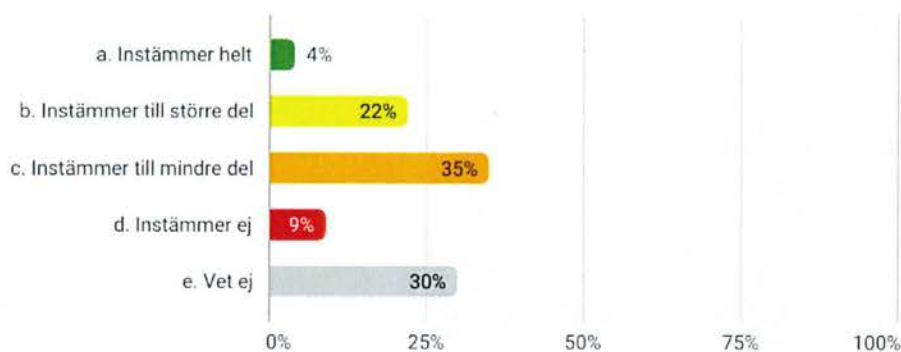
Region Uppsala: Jag upplever att det finns en tydlig överenskommelse avseende samverkan kring förebyggande och hälsofrämjande arbete rörande barn och ungas psykiska ohälsa och levnadsvanor



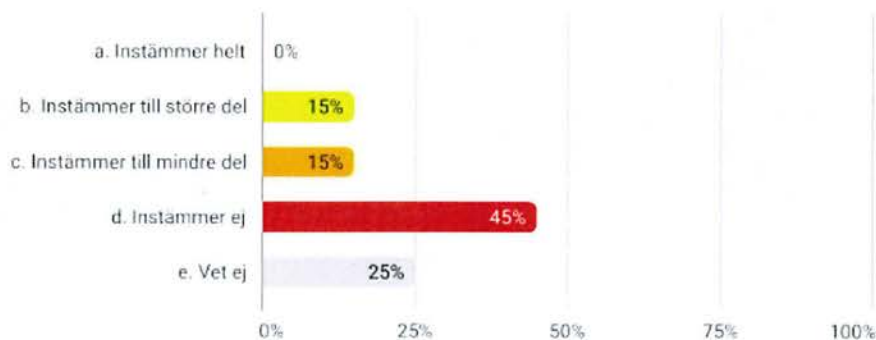
Ett område som uppges hämma samverkan är sekretess som påverkar möjligheten att överföra information mellan huvudmännen. Olika journalsystem inom region och kommun är ett annat område som uppges försvåra informationsöverföring mellan berörda verksamheter. Det uppges dock finnas en samsyn kring ambitionen för vilken samverkan som ska ske mellan huvudmännen.

Vidare framhålls att definitionen gällande främst hälsofrämjande insatser kan skilja sig åt mellan region och kommun vilket tros bero på att huvudmännen har olika uppdrag och därav definierar insatser olika. Samverkan gällande det hälsofrämjande arbetet kring psykisk hälsa lyfts genomgående i vår enkätundersökning som ett utvecklingsområde. Vid intervjuer lyfts ett behov av att stärka kunskapen kring vilka olika aktörer som finns inom region och kommun. Detta styrks ytterligare av vår enkätundersökning, där 44 respektive 60 procent av respondenterna i kommunen och regionen *till mindre del* eller *ej* instämmer till påståendet om att ansvarsfördelningen avseende extern samverkan kring området upplevs som tydligt. Vidare svarar 30 respektive 25 procent av respondenterna att det inte vet om det finns en tydlig ansvarsfördelning.

Uppsala kommun: Jag upplever att det finns en tydlig ansvarsfördelning avseende extern samverkan med regionen kring förebyggande och hälsofrämjande arbete rörande barn och ungas psykiska ohälsa och levnadsvanor.



Region Uppsala: Jag upplever att det finns en tydlig ansvarsfördelning avseende extern samverkan med kommunen kring förebyggande och hälsofrämjande arbete rörande barn och ungas psykiska ohälsa och levnadsvanor.



3.2.1 Bedömning

Sker samverkan inom området mellan kommun och region med en ändamålsenlig struktur i form av organisering och resurser?

Sker samverkan inom området mellan kommun och region med en tillräcklig samsyn vad gäller definitioner och ambitioner?

Bedömningar: *Delvis*

Vi baserar bedömningarna på att det finns en fastställd överenskommelse om strategi för närvårdssamverkan mellan Region Uppsala och Uppsala kommun. Strategin lyfter särskilt vikten att samverkan ska ske kring barn och unga och personer med psykisk ohälsa.

Vi ser det som positivt att närvårdssamverkan i länet bedrivs dels utifrån en politisk organisation och en tjänstepersonsorganisation där representanter från både kommun och region återfinns i båda närvårdssamverkanforumen. Det finns ett antal samverkansavtal mellan regionen och kommunen som exempelvis familjecentraler och ungdomsmottagningar.

Samtidigt konstaterar vi att det saknas avtal mellan en del verksamheter där samverkan sker, exempelvis Hälsoäventyret. Av genomförd enkätundersökning framkommer att det både inom region och kommun i begränsad grad upplevs finnas en tydlig ansvarsfördelning för hur extern samverkan inom området ska ske mellan parterna.

Avslutningsvis konstaterar vi att endast till visst del kan anses finnas en samsyn kring definitioner gällande främst hälsofrämjande insatser. Vår granskning visar att definitionen kan skilja sig åt mellan region och kommun vilket enligt uppgift från intervjuer uppges bero på att huvudmännen har olika uppdrag och därav definierar insatser olika. Det uppges dock finnas en samsyn kring ambitionen för vilken samverkan som ska ske mellan huvudmännen.

3.2 Insatser för barn och unga

Revisionsfråga 3: Genomförs relevanta insatser tillsammans mellan kommun och region?

Enligt rapporten *Att främja barns och ungas psykisk hälsa*, upprättad av Karolinska Institutets folkhälsoakademin (2011) framgår metoder för strukturerat hälsofrämjande arbete. Metoderna/insatserna kan genomföras på olika nivåer, och beskrivs nedan⁸:

- Generella/ universella metoder som vänder sig till alla barn. Kallas hälsofrämjande arbete inom folkhälsoarbetet eller generellt förebyggande arbete.

⁸ De förebyggande och hälsofrämjande insatser beskrivs även i tabell 1 i avsnitt 2.1.

- Riktade/ selektiva metoder som vänder sig till vissa barn, en riskgrupp eller ett visst problem. Kallas förebyggande arbete/insatser inom folkhälsoarbetet.

Rapporten lyfter även att arbetet för att främja barns och ungas psykisk hälsa behöver vara långsiktigt och bygga på samverkan för att kunna se behov av olika universella och riktade insatser. De främsta risk- och skyddsfaktorerna som uppges påverka barns psykiska hälsa är föräldrar, förskola/skola, fritid och kamrater, levnadsvanor samt framtidstro. Exempel på insatser kopplat till dessa faktorer är stöd till föräldrar, värdegrundsarbete och elevhälsans roll för en hälsofrämjande skolutveckling och att skapa förutsättningar för en positiv fritid. På individnivå lyfts det som särskilt viktigt att ungdomar på olika sätt får lära sig att hantera vardagliga frustrationer samt att skapa kamratrelationer.

3.2.1 Iakttagelser

Gemensamma insatser mellan region och kommun riktade mot barn och unga sker bland annat genom de 4 ungdomsmottagningarna som finns inom Uppsala kommun. Ungdomsmottagningarna utgör första linjens verksamhet.

Vårdstyrelsen i Region Uppsala har 2017-06-15 § 76 beslutat om ett tilläggsåtagande för ungdomsmottagning vilket enligt beslutet gäller från och med 1 januari 2018. Tilläggsåtagandet innebär ett formellt uppdrag att inom vårdval barnmorskemottagning bedriva ungdomsmottagningsverksamhet och omfattar tillgänglighet, organisation, verksamhetens innehåll och bemanning. Enligt tilläggsåtagandet ska ungdomsmottagningarna verka som mottagningsverksamhet där ungdomar erbjuds information, rådgivande och stödjande samtal samt i förekommande fall undersökning, förskrivning och/eller behandling kring bland annat preventivmedel, sexuell hälsa, könsroller och attityder och relationer till partner, familj, vänner och omgivning. Ungdomsmottagningarnas arbete har fokus på främjande och förebyggande insatser och ger möjlighet att tidigt upptäcka hälsorisker på såväl individ- som gruppnivå. Insatserna riktas till ungdomar mellan 12-22 år med lätt till medelsvår psykisk ohälsa.

Vid intervju med representanter från ungdomsmottagningen framgår att samtliga elever inom grundskolan ska få ett besök vid ungdomsmottagningen i syfte att säkerställa ungdomarnas kunskap kring ungdomsmottagningarnas verksamhet. Det som lyfts som särskilt viktigt av de intervjuade är att det ska vara en låg tröskel för ungdomar att kunna ta stöd och hjälp. Ungdomsmottagningarna uppges även samverka med Hälsoäventyret för att arbeta förebyggande och hälsofrämjande genom att säkra ungdomars kunskap kring exempelvis sexuell och psykisk hälsa.

Insatser genomförs även inom familjecentralen. Exempel på förebyggande och hälsofrämjande insatser uppges vid intervju med representanter från socialförvaltningen vara screening av familjer samt stöd kopplat till fritid och ekonomi. Familjecentralen samverkar även med externa verksamheter som Folktandvården, biblioteket och dietist.

Familjecentralen syftar till att stärka barnets rättigheter genom att erbjuda föräldrar kunskap och stöd i sitt föräldraskap. Målet med verksamheten är att erbjuda tidigt stöd.

För barn och unga med riskbruk, missbruk och beroende finns en lokal rutin (fastställd av tjänsteledningen HSVO Uppsala 2020-05-27) mellan Region Uppsala och Uppsala kommun. Syftet med rutinen är att tydliggöra ansvarsfördelningen, underlätta och stärka samverkan samt identifiera utvecklingsområden. Av rutinen fastställs att förebyggande arbete ska ske i form av information och rådgivning via ungdomsmottagningarna och familjecentralerna. Riktlinjen lyfter vissa riskgrupper, bland annat barn och unga.

Vidare ha den regionala tjänsteledningen HSVO 2020-05-29 fastställt en riktlinje för samverkan mellan Region Uppsala och länets samtliga kommuner kring levnadsvanor (tobak, alkohol, fysisk aktivitet och matvanor). Syftet med riktlinjen är att tydliggöra ansvarsfördelningen och stärka samverkan mellan Region Uppsala och länets kommuner, inom området ohälsosamma levnadsvanor. Insatserna består av enkla råd, rådgivande samtal, kvalificerade rådgivande samtal, familjestödsprogram och familjestödsprogram.

I syfte att främja tandhälsan för barn och unga genomförs av folktandvården riktade förebyggande insatser till barn och unga i områden med sämre tandhälsa. Exempel på detta är identifiering av riskbarn från två års ålder med påföljande förebyggande insatser samt ett ökat antal skolor där fluorlackning genomförs var sjätte månad. Av vår enkätundersökning framkommer att representanter från Folktandvården samverkar med skolor för att exempelvis föreläsa om tänder och levnadsvanor. Ett utvecklingsområde som lyfts i enkäten avser förfrågningar från socialtjänsten till folktandvården avseende barns tandhälsa och vanor inför beslut om vård av barn utanför det egna hemmet.

Vidare har Region Uppsala tillsammans med kommuner i Uppsala län genomfört ett projekt, *Samverkan kring barn och unga som har problem med tal, röst eller språk*. I återrapportering av projektet framgår att projektet haft till syfte att i samverkan mellan huvudmännen säkerställa en sammanhållen kedja av insatser för barn och unga, 1-18 år, som har problem med tal, röst eller språk. Projektet har genomförts av en arbetsgrupp bestående av representanter från barnhälsovården, länslogopedin, habiliteringen, förskola och skola. Arbetsgruppen har bestått av chefer/arbetsledare och medarbetare med sakkunskap för området och en styrgrupp som utgjorts av samverkanschef Uppsala kommun samt verksamhetschef/elevhälsochef från ett antal kommuner. Därutöver har projektet haft en referensgrupp bestående av elevhälsocheferna i länets kommuner som har bidragit med skriftlig information i projektets inledande processkartläggning. Av vår enkätundersökning framkommer kommentarer om att det förebyggande arbetet kring barn med språkliga svårigheter ses som ett område där samverkan behöver utvecklas, i syfte att se till så att barn och unga inte hamnar mellan stolarna. I återrapportering av projektet (daterad 2020-04-21) framgår förslag på fortsatt utvecklingsarbete kring barn som har problem kring tal, röst eller språk. Bland annat framhålls gemensamma målformuleringar samt behov av att

öka berörda verksamheters kunskap om varandras uppdrag, resurser och avgränsningar.

Ett annat projekt som genomförts kopplat till ungdomar med missbruksproblematik kombinerat med psykisk ohälsa är *Team Maria*. Projektet genomförs i samverkan mellan socialtjänst, beroendemedicin och barn- och ungdomspsykiatri. Målet med projektet är att fler ungdomar kan få samtidig behandling hos de båda huvudmännen, utan att hamna i kö med risk att tappa dem. Projektet kommer enligt uppgift från intervjuer att pågå även under år 2022.

Vid intervju med representanter från barn- och elevhälsan i Uppsala kommun beskrivs utmaningar kring samverkan gällande framtagande av samordnad individuell plan (SIP). En SIP ska erbjudas för barnet/den unge då insatser krävs från flera parter (Region Uppsala, exempelvis barn- och ungdomspsykiatri, socialtjänsten och elevhälsan), där den part som identifierar behovet av samverkan är sammankallande. Enligt uppgift finns ett utvecklingsbehov gällande att i högre grad göra skolan till en självklar part i samverkan. Av rapporten *Barn och ungas psykiska hälsa i Uppsala 2021* beskrivs att det inom skolan i dagsläget sker insatser för att främja elevers fysiska och psykiska hälsa. Exempel som lyfts fram är pulshöjande fysisk aktivitet, digitala kuratorer inom elevhälsan samt socialarbetare inom skolan. Dessa insatser sker inte i samverkan med Region Uppsala. Dock förespråkar rapporten att utveckla det systematiska hälsofrämjande och förebyggande arbetet i ett nära samarbete med andra aktörer.

Vid intervjuer framkommer avsaknad av en gemensam förteckning över vilka region- och kommungemensamma projekt som är pågående inom målgruppen. Detta i syfte för att sprida information om vad som erbjuds barn och unga inom området såväl inom kommun som region.

3.2.2 Bedömning

Genomförs relevanta insatser tillsammans mellan kommun och region?

Bedömning: Ja

Bedömningen baseras på det bedrivs relevanta insatser genom bland annat ungdomsmottagningarna som har fokus på främjande och förebyggande insatser och som ger möjlighet att tidigt upptäcka hälsorisker på såväl individ- som gruppnivå. Exempel på insatser som erbjuds är rådgivande och stödjande samtal.

Det bedrivs även relevanta insatser, utifrån förebyggande och hälsofrämjande perspektiv, genom familjecentralen. Exempel på förebyggande och hälsofrämjande insatser uppges vara screening av familjer samt stöd kopplat till fritid och ekonomi. Vår granskning visar även att det finns riktlinjer för samverkande insatser av förebyggande och hälsofrämjande karaktär med ovan nämnda aktörer.

Därutöver har det under året bedrivits olika projekt i samverkan mellan regionen och kommunen kring förebyggande och hälsofrämjande insatser riktade till barn och unga.

Vidare kan vi konstatera att det genomförs riktade insatser till barn och unga i områden med sämre tandhälsa i samverkan med skola och socialtjänst. I sammanhanget vill vi dock poängtera att det i enkätresultatet framkommit ett utvecklingsområde avseende förfrågningar från socialtjänsten till folktandvården avseende barns tandhälsa och vanor inför beslut om vård av barn utanför det egna hemmet. Vi konstaterar vidare att kännedom kring pågående gemensamma insatser mellan region och kommun kan stärkas.

3.3 Uppföljning och utvärdering

Revisionsfråga 4: Sker en systematisk uppföljning inom området där relevant information följs upp, utvärderas och rapporteras till relevant nämnd och styrelse?

3.3.1 Iakttagelser

Uppföljning av samverkansinsatser inom HSVO Uppsala sker vid tjänsteledningen (TL) HSVO Uppsalas och Samråd HSVO Uppsalas sammanträden. Av minnesanteckningar från tjänsteledning (TL)/Samråd HSVO Uppsalas sammanträden noteras följande uppföljning:

- Samrådet behandlade vid sitt sammanträde 2021-02-19 verksamhetsberättelse HSVO Uppsala 2020. Av protokollet framgår att verksamhetsberättelsen ska hanteras som informationsärende i kommun respektive Region Uppsala.
- Vid TL HSVO Uppsalas sammanträde 2021-01-22 ges information om tjänsteledningens beslut om att upprätta en gemensam analysgrupp för barn och unga. Analysgruppen ska hantera avvikelser och skapa ett system i syfte att förbättra stödet kring avvikelshantering.
- Vid TL HSVO Uppsala sammanträde 2021-03-16 beslutade tjänsteledningen att godkänna projektdirektiv för familjecentraler i Uppsala.
- Vid tjänsteledningens sammanträde 2021-09-08 ges ånyo information kring överenskommelsen för psykisk hälsa och suicidprevention.
- Vid Samråd HSVO Uppsalas sammanträde 2021-10-21 behandlades *Barn och ungas psykiska hälsa i Uppsala 2021*. Samrådet behandlade även uppföljning av verksamhetsplan 2021.

Vid granskning av Vårdstyrelsens, Socialnämndens och Utbildningsnämndens sammanträdesprotokoll år 2021 kan ses att socialnämnden vid sitt sammanträde 2021-04-07 §67 behandlat uppföljning av verksamhetsplan HSVO Uppsala 2021. Från verksamhetsberättelsen noteras följande kopplat till samverkan kring barn och unga:

- Ungdomar med missbruk/beroende får samordnat stöd genom det pågående projektet Team Maria.

Socialnämnden har även vid sitt sammanträde 2021-04-28 § 67 behandlat verksamhetsberättelse HSVO Uppsala 2020.

Av verksamhetsberättelsen framgår uppföljning kopplat till årets olika prioriteringar, exempelvis uppföljning kopplat till projektet *Team Maria*. Av uppföljningen framgår att teamet arbetar vidare med att nå målgruppen och förbättra samarbetet mellan Region Uppsala och kommunerna.

Verksamhetsberättelsen omfattar även uppföljning av verksamhet i ordinarie drift, vilket omfattar familjecentralerna. En översiktlig beskrivning av verksamheten görs samtidigt som det anges att samverkansstrukturen på familjecentralen gör att behov tidigt kan upptäckas hos familjerna och verksamheten kan därmed bidra till att förebygga psykisk och fysisk ohälsa. Sammantaget är uppföljningen i verksamhetsberättelsen övergripande och saknar uppföljning och analys av faktiska resultat.

Vi kan genom vår granskning inte styrka att vårdstyrelsen eller utbildningsnämnden behandlat någon uppföljning av verksamhetsplan för Samråd HSVO Uppsala eller verksamhetsberättelse 2020. Vi kan inte heller styrka för vårdstyrelsen eller nämnderna att de delgetts minnesanteckningar från tjänsteledningens eller Samråd HSVO Uppsalas sammanträden. Vid sakavstämning uppges ledamöter från de politiska organen finnas representerade i Samråd HSVO Uppsala och ska återföra information från HSVO tillbaka till nämnderna.

Från granskning av vårdstyrelsens och nämndernas sammanträdesprotokoll noteras dock att följande ärenden som berör samverkan kring förebyggande och hälsofrämjande insatser för barn och unga har behandlats år 2021:

- Socialnämnden behandlade vid sitt sammanträde 2020-11-11 verksamhetsplan HSVO Uppsala 2021.
- Vårdstyrelsen fick vid sitt sammanträde 2021-03-18 information avseende utveckling av hälsofrämjande hälso- och sjukvård på vårdcentraler (Effektiv och nära vård 2030).
- Utbildningsnämnden behandlade vid sitt sammanträde 2021-02-15 verksamhetsplan HSVO Uppsala 2021. Utbildningsnämnden beslutade vid sammanträdet att uppdraga till förvaltningsdirektören att inkomma med förslag på prioriterade områden för verksamhetsplan 2022 som grund för fortsatt dialog inom ramen för regional och lokal närvårdssamverkan och att återkomma med förslag till nämnden.
- Vårdstyrelsen beslutade vid sitt sammanträde 2021-09-27 att fastställa revidering avseende uppdrag och ersättning för tilläggsåtagande ungdomsmottagning.

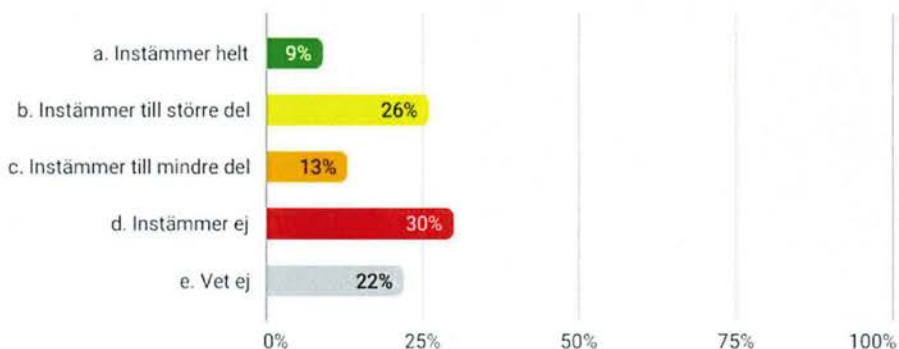
Vidare har tjänsteledningen för HSVO Uppsala i september 2020 beslutat att genomföra en översyn av familjecentralerna i Uppsala läns organisation, samordning och styrning. Utifrån översynen lämnades i upprättad rapport förslag till utvecklad organisation, samordning och styrning. Bland annat följande förslag till åtgärder lyftes i rapporten:

- Fastställa styrande dokument för familjecentralerna för lokala samverkansavtal
- Tydliggöra ledningsstrukturen i syftet att utse funktioner som har mandat för verkställande av fattade beslut
- Tillsätt lokala styrgrupper som ska bistå chefer med övergripande och strategiskt ansvar
- Utse representanter inom varje familjecentral till en lokal ledningsgrupp
- Tillsätt en lokal samordnare som har ansvar över att hålla ihop verksamhet och skapa ett helhetsperspektiv inom respektive familjecentral

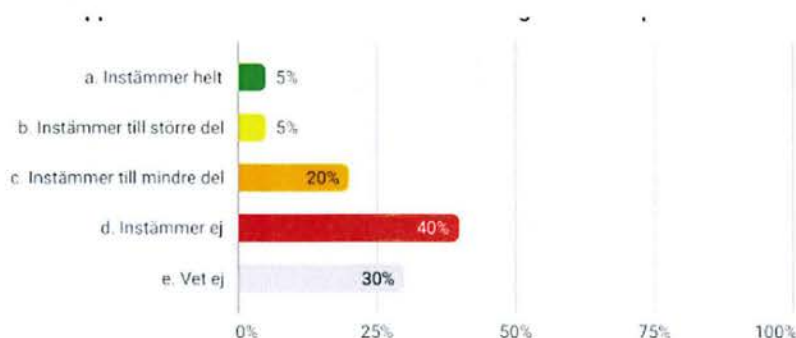
Utifrån vår protokollsgranskning kan vi inte styrka att översynen kommit vårdstyrelsen eller nämnderna till del.

I vår enkätundersökning fick respondenterna ta ställning till om de upplever att det finns forum för uppföljning, utvärdering och analys av samverkan. Resultatet visar att 43 respektive 60 procent av företrädare inom Uppsala kommun och Region Uppsala instämmer *till mindre del* eller *ej* till påståendet. Samtidigt svarar 22 respektive 30 procent att de inte vet om detta finns.

Uppsala kommun: Jag upplever att det finns forum för uppföljning och/eller utvärdering och analys av samverkan med Region Uppsala inom berört område.



Region Uppsala: Jag upplever att det finns forum för uppföljning och/eller utvärdering och analys av samverkan med Uppsala kommun inom berört område.



Av kompletterande kommentarer framhålls att det inom en del verksamheter upplevs finnas möjlighet till forum inom den egna verksamheten, samtidigt som insynen i forum för HSVO Uppsala uppges vara begränsad varav kunskap kring vilken uppföljning som sker är liten. Detta bekräftas även vid intervjuer.

Vid granskning av vårdstyrelsens, socialnämndens och utbildningsnämndens verksamhetsberättelser/delårsrapporter framgår en del indikatorer med bäring på förebyggande och hälsofrämjande insatser för barn och unga. Dessa indikatorer avser dock inte insatser för samverkan mellan parterna. Undantaget är Nära vård och hälsa, där antal klasser inom hälsoäventyret följs upp i årsredovisning 2020. År 2020 genomfördes 268 klasser (kan jämföras med 331 klasser år 2019).

3.3.2 Bedömning

Sker en systematisk uppföljning inom området där relevant information följs upp, utvärderas och rapporteras till relevant nämnd och styrelse?

Bedömning vårdstyrelsen och utbildningsnämnden: Nej

Bedömning socialnämnden: Delvis

Vi baserar våra bedömningar på att det till viss del sker uppföljning inom området i respektive tjänstledning HSVO Uppsala och samråd HSVO Uppsala. Vi kan dock konstatera att uppföljning omfattande relevant information såsom verksamhetsplan för HSVO Uppsala 2021 eller verksamhetsberättelse 2020 HSVO Uppsala ej har rapporterats till vårdstyrelsen och utbildningsnämnden. Socialnämnden har följt upp verksamhetsplan 2021 samt behandlat verksamhetsberättelse 2020 för HSVO. Uppföljningen är dock av övergripande karaktär och saknar uppföljning och analys av faktiska resultat.

Vidare har vårdstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden inte delgivits minnesanteckningar eller annan löpande information från tjänstledning HSVO Uppsala eller samråd HSVO Uppsala. Med hänsyn till att en stor del av arbetet med samverkan kring barn och unga mellan parterna sker och följs upp inom ramen för HSVO Uppsala ser vi det som en brist att informationen/uppföljningen inte kommer samtliga ledamöter i vårdstyrelsen och nämnderna till del.

3.4 Resultat av samverkan

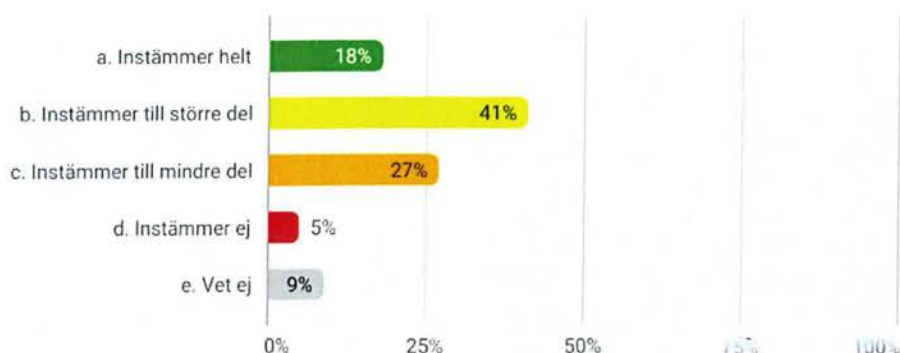
Revisionsfråga 5: Vilka resultat leder samverkan mellan kommun och region inom området till?

3.4.1 Iakttagelser

I vår enkätundersökning fick respondenterna ta ställning till om de upplever att samverkan mellan region och kommun leder till resultat inom området. Av resultatet framgår att majoriteten inom kommunen anser detta, då 59 procent av tjänstepersonerna instämmer *helt* eller *till större del*. I kompletterande kommentarer lyft arbetet kring suicidprevention, autismintervention, Team Maria som områden där

positiva resultat av samverkan kunnat ses. Även ungdomsmottagningarnas och familjecentralernas arbete anges ha lett till positiva resultat utifrån samverkan. Samtidigt lyfts att uppföljning och utvärdering av samverkan kan utvecklas för att kunna identifiera och analysera resultatet av den samverkan som sker.

Uppsala kommun: Jag upplever att samverkan mellan kommun och region leder till resultat inom området.



Av enkätresultatet riktad till tjänstepersoner inom Region Uppsala framhålls en mindre positiv bild då 35 procent av respondenterna instämmer *till mindre del* eller *ej* till påståendet. Samtidigt svarar 20 procent *vet ej* till påståendet. Av kompletterande kommentarer hänvisas även här till att uppföljning, utvärdering och analys av samverkan behöver stärkas och utvecklas för att kunna uttala sig om eventuella resultat.

Region Uppsala: Jag upplever att samverkan mellan kommun och region leder till resultat inom området.



Vid intervjuer bekräftas den bild som framkommer av enkätundersökningen avseende att uppföljning, utvärdering och analys av resultat av samverkan behöver utvecklas.

Vidare framhålls att de intervjuade ser att samverkan har resulterat i kortare kontaktvägarna mellan regionens och kommunens verksamheter. Samverkan uppges även leda till att verksamheterna får en ökad bredd av kompetens att kunna erbjuda barn och unga när det kommer till förebyggande och hälsofrämjande insatser samt en

ökad samsyn kring området vad gäller ambition. En del intervjuade lyfter även att de upplever en bättre samordning då regionens och kommunens professioner sitter samlokaliserade.

De intervjuade trycker dock på vikten av att öka kunskapen kring de olika aktörerna som finns inom regionen och kommun att samverka med.

3.4.2 Slutsats

Vilka resultat leder samverkan mellan kommun och region inom området till?

Granskningen påvisar att tjänstepersoner som arbetar i olika samverkansforum gällande hälsofrämjande och förebyggande området upplever positiva resultat av samverkan. Samtidigt kan vi genom granskningen inte styrka detta då uppföljning, utvärdering och analys inte finns i tillräcklig utsträckning. Detta ser vi som ett väsentligt utvecklingsområde för framtiden.

December 2021

Lena Salomon

Karin Magnusson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun och Region Uppsala enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 16 juni 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2022-02-18Diarienummer:
KRN-2021-00032

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Gatu- och samhällsmiljönämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Plan- och byggnadsnämnden
Räddningsnämnden
Uppsala Vatten och Avfall AB
Uppsalahem AB

Kommunfullmäktige (för kännedom)

Granskning av näringslivsarbetet

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens näringslivsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021. Granskningens syfte var att bedöma om kommunstyrelsens och granskade nämnders och kommunala bolags näringslivsarbete, gällande vissa åtgärder i handlingsplanen, bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har visat att den handlingsplan som kommunstyrelsen beslutade om i december 2020, och som omfattar de nämnder och bolag som ingått i granskningen, i hög utsträckning har börjat implementeras. Planen innehåller en lång rad åtgärder och områden som bedöms vara relevanta för att uppnå ambitionerna med kommunens näringslivsprogram. Samordning och uppföljning hanteras strukturerat av kommunstyrelsen genom Näringslivsavdelningen.

Samtidigt kan konstateras att handlingsplanen bara i viss utsträckning inneburit att helt nya arbetssätt eller insatser skapats, samt att viktiga indikatorer och målsättningar ännu inte uppnåtts. Ett mål är att Uppsala kommun ska vara bland de 50 främsta kommunerna i landet i Svenskt Näringslivs ranking över företagsklimat. Den senaste rankingen placerar Uppsala på plats 232, och under den senaste 10-årsperioden har Uppsala inte varit bättre placerad än på plats 90. De årliga NKI-undersökningar som genomförs avseende myndighetsutövning som berör företag visar att inom vissa områden, såsom bygglovsverksamheten, finns utrymme för förbättringar.

Näringslivsorganisationer i Uppsala framför i granskningen att det finns utmärkta förutsättningar för befintliga företag i Uppsala, och att kommunen har många betingelser som är mycket attraktiva för nya företagsetableringar genom närheten till Stockholm och Arlanda samt med två universitet i kommunen. Samtidigt ger man uttryck för att handlingsplanen behöver få effekt i kommunorganisationen, då det finns utmaningar

vad gäller exempelvis bemötande, service och förståelse för företagare inom Uppsala kommun. Granskningen pekar också på att ett framgångsrikt arbete inom andra politikområden får anses vara avgörande för att Uppsala kommun ska nå ett bättre företagsklimat. Här bör framför allt lyftas trygghetsområdet, vilket påtagligt förefaller påverka synen på Uppsala kommun bland företagare på ett negativt sätt.

Mot ovanstående bakgrund är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen i sin styrande och samordnande roll, och aktuella nämnder och bolag utifrån sina respektive ansvarsområden, delvis bedriver näringslivsarbetet på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning är att arbetet bedrivs med en i allt väsentligt tillräcklig intern kontroll.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi:

- kommunstyrelsen att utveckla samordningen av insatser utifrån åtgärderna i handlingsplanen och undersöka behovet av synkroniserade processer för företagares kontakter med olika verksamheter/myndigheter inom kommunen.
- kommunstyrelsen att utvärdera handlingsplanen i syfte att i tid inför antagande av ny handlingsplan identifiera förbättringsområden, dels rörande åtgärder, dels rörande form för och styrförmåga hos handlingsplanen. I en sådan utvärdering bör näringslivets organisationer involveras.
- nämnder och bolag att utvärdera och identifiera eventuella ytterligare insatser, för att utifrån sina respektive uppdrag, underlätta för företag i Uppsala att utvecklas.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen samt granskade nämnder och bolag senast 2022-05-19 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@pwc.com](mailto:lensalomon@pwc.com).

För kommunrevisionen



Per Davidsson
Ordförande

Granskning av näringslivsarbetet

Uppsala kommun

Februari 2022

Henrik Fagerlind

Lena Salomon

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens näringslivsarbete. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas samt i förekommande fall kommunala bolags näringslivsarbete, gällande definierade åtgärder i handlingsplanen, bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har visat att den handlingsplan som kommunstyrelsen beslutade om i december 2020, och som omfattar de nämnder och bolag som ingått i granskningen, i hög utsträckning har börjat implementeras. Planen innehåller en lång rad åtgärder och områden som bedöms vara relevanta för att uppnå ambitionerna med kommunens näringslivsprogram. Utifrån granskningen gör vi bedömningen av nämnder och bolag genom handlingsplanen tydlig uppfattat en styrsignal om att ett förbättrat näringslivsarbete är väsentligt och prioriterat, och det finns en klar uppfattning om vilken roll respektive nämnd eller bolag har att spela för att åstadkomma detta. De åtgärder som genomförts är i flera fall inte nya utan del av ett arbete som redan är genomfört eller som varit pågående en tid.

En samordning och uppföljning på kommunövergripande nivå finns genom insatser från näringslivsavdelningen inom kommunstyrelsen. Näringslivsarbetet är integrerat i den ordinarie styrningen genom att handlingsplanen brutits ned och gett avtryck i verksamhetsplaner och i den ordinarie uppföljningsstrukturen. Därtill genomförs en särskild uppföljning av handlingsplanen årligen som rapporteras till kommunstyrelsen.






Samtidigt kan konstateras att handlingsplanen bara i viss utsträckning inneburit att helt nya arbetssätt eller insatser skapats, samt att viktiga indikatorer och målsättningar ännu inte uppnåtts. Ett mål är att Uppsala kommun ska vara bland de 50 främsta kommunerna i landet i Svenskt näringslivs ranking över företagsklimat. Den senaste rankingen placerar Uppsala på plats 232, och under den senaste 10-årsperioden har Uppsala inte varit bättre placerad än på plats 90. De årliga NKI-undersökningar som genomförs avseende myndighetsutövning som berör företag visar att inom vissa områden, såsom bygglovsverksamheten, finns utrymme för förbättringar. Näringslivsorganisationer i Uppsala framför att det finns utmärkta förutsättningar för befintliga företag i Uppsala, och att kommunen har många betingelser som är mycket attraktiva för nya företagsetableringar genom närheten till Stockholm och Arlanda samt med två universitet i kommunen. Samtidigt ger man uttryck för att handlingsplanen behöver få effekt i kommunorganisationen, då det finns utmaningar vad gäller exempelvis bemötande, service och förståelse för företagare inom Uppsala kommun.

Utifrån den kartläggning som genomförts när det gäller styrelser och nämnders åtgärder för att underlätta för näringslivet under pandemin kan vi se att flera större åtgärdspaket

genomförts, och att kommunens agerande vad gäller stödinsatser under pandemin uppfattas som positivt av näringslivsorganisationer i Uppsala.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen i sin styrande och samordnande roll, och aktuella nämnder och bolag utifrån sina respektive ansvarsområden, delvis bedriver näringslivsarbetet på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning är att arbetet bedrivs med en i allt väsentligt tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor". Notera att revisionsfrågan "Genomförs tillräckliga aktiviteter utifrån aktuella åtgärder" tillmäts större vikt än övriga frågor vad gäller bedömningen om ändamålsenlighet.

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har styrelse och berörda nämnder fastställt mål eller egna aktiviteter i enlighet med Handlingsplan för Uppsala kommuns näringslivsprogram?	Ja	
Vidtar styrelse/nämnd planerade insatser?	Ja	
Genomförs tillräckliga aktiviteter utifrån aktuella åtgärder?	Delvis	
Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig samordning inom kommunkoncernen av insatser?	Ja	
Sker en tillräcklig uppföljning av handlingsplanen enligt direktiv i plan och program?	Ja	

Rekommendationer

Baserat på föreliggande granskning rekommenderar vi:

- kommunstyrelsen att utveckla samordningen av insatser utifrån åtgärderna i handlingsplanen och undersöka behovet av synkroniserade processer för företagares kontakter med olika verksamheter/myndigheter inom kommunen
- kommunstyrelsen att utvärdera handlingsplanen i syfte att i tid inför antagande av ny handlingsplan identifiera förbättringsområden, dels rörande åtgärder, dels rörande form för och styrförmåga hos handlingsplanen. I en sådan utvärdering bör näringslivsets organisationer involveras.
- nämnder och bolag att utvärdera och identifiera eventuella ytterligare insatser, för att utifrån sina respektive uppdrag, underlätta för företag i Uppsala att utvecklas. Detta bl a mot bakgrund av att flera myndighetsområden hade påtagligt lägre NKI-resultat

än riket och liknande kommuner, framför allt bygglov samt markupplåtelser. Vad gäller det sistnämnda området, liksom miljö- och hälsoskydd, förefaller dock 2021 års preliminära resultat peka på kraftigt ökat NKI-värde.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och revisionsfrågor	5
1.3 Revisionskriterier	6
1.4 Avgränsning	6
1.5 Metod	6
2. Granskningsresultat	7
2.1 Näringslivsprogram och handlingsplan	7
2.2 Organisering av det centrala näringslivsarbetet	8
2.3 Resultat och utfall av näringslivsmätningar	9
2.4 Nämnder och bolags mål för näringslivsutveckling	14
2.5 Planerade och genomförda aktiviteter	17
2.6 Samordning och uppföljning av näringslivsarbetet	21
2.7 Kartläggning av stödinsatser för det lokala näringslivet under pandemin	22
3. Samlad bedömning	25
3.1 Rekommendationer	26
3.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	27

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Näringslivets utveckling är av stor vikt för kommunen. Ett bristfälligt arbete inom området riskerar leda till minskad attraktivitet, minskad befolkning och därigenom minskade skatteintäkter. Detta riskerar i förlängning att påverka möjligheterna att upprätthålla det kommunala uppdraget. Uppsala kommuns näringslivspolitiska mål är att skapa förutsättningar för fler arbetstillfällen för att kunna möta dess befolkningsökning. Kommunen planerar för en befolkning på upp till 380 000 invånare år 2050, vilket förutsätter cirka 2 000 nya jobb per år.

I Svenskt näringslivs senaste mätning av företagsklimat (2021) ligger Uppsala kommun på plats 232 av 290 (där den bästa placeringen är plats 1), vilket är en försämring med 20 platser sedan året innan. Kommunen har som ambition att förflytta sig till topp-50 i rankingen.

I december 2020 antog kommunstyrelsen en handlingsplan för åren 2021-23, som syftar till att förverkliga Näringslivsprogrammet. Övergripande mål för perioden är att Uppsala kommun ska vara en förebild och bra affärspartner till näringslivet. I handlingsplanen klargörs vilka åtgärder som ska göras och vilka nämnder och bolag som ansvarar för vilka delar. Kommunstyrelsen ges en tydlig samordnande roll.

Den pågående pandemin har inneburit påfrestningar för näringslivet, på olika sätt. Kommunen har vidtagit ett antal åtgärder för att stötta Uppsalas företag och handel.

Kommunens revisorer har i sin riskanalys bedömt det som angeläget att granska ändamålsenligheten i styrelsers och nämnders arbete utifrån handlingsplanen, när det gäller nedanstående åtgärder och områden:

- Samordnad, rådgivande, rättssäker och effektiv företagservice och gott bemötande (åtgärd 1:1)
- Skapa mer byggbar mark för olika typer av verksamheter i olika lägen (åtgärd 2:1)
- Samverkan och dialog med näringsidkare (åtgärd 4:1, 4:3)
- Kommunens kunskap om småföretagens villkor (åtgärd 4:2)

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas samt i förekommande fall kommunala bolags näringslivsarbete, gällande definierade åtgärder i handlingsplanen, bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Därtill är syftet att kartlägga åtgärder med anledning av pandemin med påverkan på näringslivet. För att uppfylla syftet med granskningen kommer följande revisionsfrågor besvaras:

- Har styrelse och berörda nämnder fastställt mål eller egna aktiviteter i enlighet med Handlingsplan för Uppsala kommuns näringslivsprogram?
- Vidtar styrelse/nämnd planerade insatser?

- Genomförs tillräckliga aktiviteter utifrån aktuella åtgärder?
- Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig samordning inom kommunkoncernen av insatser?
- Sker en tillräcklig uppföljning av handlingsplanen enligt direktiv i plan och program?

Notera att revisionsfrågan "Genomförs tillräckliga aktiviteter utifrån aktuella åtgärder" tillmätts större vikt än övriga frågor vad gäller bedömningen om ändamålsenlighet.

Inom ramen för granskningen kartläggs även de åtgärder styrelse och nämnder vidtagit för att underlätta för näringslivet under rådande pandemi.

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Aktuella revisionskriterier anges nedan:

- Kommunallagen 6:6
- Näringslivsprogram 2017 Uppsala kommun
- Handlingsplan för Uppsala kommuns näringslivsprogram 2021–2023

1.4 Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2021, men tidigare åtgärder och beslut med bäring på området beaktas också inom ramen för granskningen.

Revisionsobjekt i granskningen är Kommunstyrelsen och följande nämnder och bolag (revisionsfråga 1, 2,3, 5):

- Plan- och byggnadsnämnden
- Miljö- och hälsoskyddsnämnden
- Gatu- och samhällsmiljönämnden
- Räddningsnämnden
- Uppsala vatten och avlopp AB
- Uppsalahem AB

1.5 Metod

Insamling och analys av relevant dokumentation med bäring på området.

Dokumentanalysen har kompletterats med intervjuer med för granskningen relevanta tjänstepersoner från granskade nämnder och bolag, samt representanter för näringslivsorganisationerna Svenskt näringsliv och Handelskammaren. Nedbrytning och analys har gjorts av mätningar av näringslivsklimat (Svenskt näringsliv respektive NKI-undersökning) rörande de för granskningen aktuella områdena.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

2. Granskningsresultat

2.1 Näringslivsprogram och handlingsplan

Näringslivsprogrammet antogs av kommunfullmäktige 2017 och beskriver Uppsala kommuns långsiktiga näringslivsarbete och är ett kommunövergripande styrdokument. Programmet sätter ramarna för och prioriterar inom kommunens arbete med näringslivsutveckling. Det lägger också grunden för kommunens samverkan med externa parter genom att skapa en målbild för vad det innebär att ha ett hållbart och jämställt näringsliv med ett gott företagsklimat. Huvudmålet för Uppsala kommuns näringslivspolitik anges i programmet vara att skapa förutsättningar för fler arbetstillfällen; 70 000 nya jobb till 2050, vilket kräver 2 000 jobb per år.

Till näringslivsprogrammet ska en handlingsplan finnas, som uppdateras vid behov. I december 2020 antog kommunstyrelsen en ny handlingsplan för näringslivsprogrammet för åren 2021-2023. Handlingsplanen utgår från en omvärldsbevakning som gjordes i näringslivet, organisationer och internt på Uppsala kommun till och med september 2020, där den pågående pandemin utgjorde en av förutsättningarna.

Handlingsplanen syftar till att ge en samlad bild av vilka åtgärder som prioriteras 2021 till 2023 för att nå näringslivsprogrammet mål. Handlingsplanen syftar även till att förtydliga nämnders och bolagsstyrelsers ansvar och roller för att nå målen i näringslivsprogrammet. Framtagandet av handlingsplanen skedde genom gemensam intern beredning samt i dialog med externa parter såsom näringslivsorganisationer och företagare samt med relevant omvärldsbevakning såsom faktainsamling genom undersökningar och statistik. I planen beskrivs åtgärder som ska tydliggöra ambitionsnivåer och nödvändiga förändringar. Detta är i sin tur tänkt att skapa konkreta resultat genom de aktiviteter som nämnder och bolag har att identifiera och genomföra.

Det konstateras i handlingsplanen att många av åtgärderna kräver god samverkan med externa parter för att kunna uppnås. Kommunstyrelsen ansvarar för den interna samordningen och för den övergripande samordningen med externa parter. Kommunstyrelsen är också ansvarig för handlingsplanen och har därmed det övergripande ansvaret för uppföljning och utvärdering av åtgärder. Alla nämnder och bolagsstyrelser ska årligen redovisa resultatet av sitt arbete med att uppfylla de uppställda målen till kommunstyrelsen som årligen per augusti följer upp program och handlingsplan i och kan sedan revidera handlingsplanen vid behov.

Handlingsplanens övergripande mål för perioden 2021–2023 uttrycks som att "Uppsala kommun ska vara en förebild och bra affärspartner till näringslivet", och under perioden 2021–2023 läggs särskilt fokus på:

- Att det ska vara attraktivt, tryggt och lönsamt att vara företagare på landsbygd och i staden
- Att attityd, bemötande och servicegrad hos förtroendevalda och tjänstepersoner ska uppfattas som mycket bra av näringslivet

- Att Uppsalas företag ska ha en bra utveckling med tillväxtmål för det privata näringslivet med en omsättningsökning med 5% varje år och ökat antal anställda med ett snitt på 2% per år.
- Att Uppsala kommun ska rankas på topp 50 i Svenskt näringslivs ranking, och på topp 10 med jämförbara kommuner
- Att NKI, nöjdkundindex, ska ligga över rikssnittet inom samtliga myndighetsområden
- Att 50 000 kvm planlagd verksamhetsmark ska tillgängliggöras varje år
- Att 500 tjänstepersoner och 100 förtroendevalda inom Uppsala kommun ska utbildas i företagandets villkor
- Att genomföra 100 organiserade företagsbesök per år hos lokala företag.
- Att inrätta ett företagarforum där företagsorganisationer, politiker och tjänstepersoner på kommunledningsnivå möts, 4 gånger per år.

Handlingsplanen innehåller totalt 16 åtgärder fördelade på 7 målområden, som vart och ett har ett antal indikatorer. De åtgärder som ingår i denna granskning är följande:

- Åtgärd 1:1. Uppsala kommun ska ge en samordnad, rådgivande, rättssäker och effektiv företagservice och ett gott bemötande i sina kontakter med näringslivet.
- Åtgärd 2:1. Skapa mer byggbar mark för olika typer av verksamheter i olika lägen i kommunen med tidig dialog internt och med näringslivet
- Åtgärd 4.1. Skapa och bidra till samarbetsforum, mötesplatser, nätverk och annat som ökar dialogen och lyfter fram företagare och företagande i Uppsala.
- Åtgärd 4.2. Utveckla kunskapen och insikten i småföretagens villkor och förutsättningar för att främja utveckling och företagsklimatet.
- Åtgärd 4.3. Myndighetsutövning som resulterar i negativt beslut för näringsidkare alltid ska kommuniceras muntligen till den berörda näringsidkaren innan skriftligt beslut meddelas.

2.2 Organisering av det centrala näringslivsarbetet

Som framgått ovan har Kommunstyrelsen det samordnande och uppföljande ansvaret i förhållande till handlingsplanen för Näringslivsprogrammet. Näringslivsavdelningen sorterar under Kommunstyrelsen och är en del av kommunledningskontoret. Avdelningen leds av en näringslivsdirektör, som därutöver är VD för Destination Uppsala. Inom avdelningen finns två enheter med varsin enhetschef. Detta ger förutsättningar för ett helhetsledarskap, Näringsliv och Destination, för alla branscher inom näringslivet och den samlade näringslivspyramiden, där strategiska och operativa insatser planeras och följs upp som helhet för näringslivet. Inom näringslivssidan av avdelningen finns två enheter. På enheten för Näringsliv och etablering arbetar sju näringslivsutvecklare (en vakans för närvarande). På enheten för Näringsliv och utveckling arbetar utöver enhetschef tre näringslivsutvecklare. Inom näringslivsavdelningen finns även en kommunikatör.

Näringsliv och etablering ansvarar för näringslivskontakter och relationer, skapar mötesplatser och håller i löpande kontakter med företagare. Enheten organiserar även de företagsbesök som genomförs från kommunen, i syfte att skapa närhet och få kunskap om enskilda företags förutsättningar och behov. 2021 gjordes 81 besök, där även kommunalråd deltog i organiserad form. Därutöver gjordes ett antal löpande företagsbesök i ordinarie verksamhet av tjänstepersoner. Enheten har en samordnande och stödjande funktion utifrån att man inte har en myndighetsroll. Enheten håller även i den koncernövergripande etableringsfunktion som etablerats och funnits i omkring ett år, i syfte att hjälpa befintliga företag att växa, och hantera nyetableringsförfrågningar. *Näringsliv och utveckling* verkar för att stärka innovationsförmågan i kommunen tillsammans med det externa. Ett innovationslab är under uppbyggnad. Enheten håller i partnerskap med externa innovationsstödjande aktörer t ex Ignite, UIC och STUNS. Det uppges ske ett nära samarbete mellan de båda enheterna.

Näringslivsavdelningen ansvarar i enlighet med handlingsprogrammet för framtagande och rapportering av bl a näringslivsanalyser samt uppföljning av handlingsplanen. Senaste rapporteringen av ovanstående skedde till kommunstyrelsen i november 2021.

2.3 Resultat och utfall av näringslivsmätningar

2.3.1 Svenskt näringsliv ranking

Svenskt näringsliv ranking av företagsklimatet i landets kommuner publiceras under hösten varje år, och är relevant att beskriva i denna granskning då den utgör en viktig indikator i handlingsplanen. Rankingens bygger på utfall av olika indikatorer samt på en enkätundersökning till ett urval av Svenskt näringslivs medlemsföretag verksamma i respektive kommun, samt till lokala politiker. 2021 års ranking bygger till två tredjedelar på en enkätundersökning till företagen som genomfördes under första kvartalet 2021 och ytterligare en tredjedel statistik från SCB och UC. Vad gäller 2021 års undersökning besvarades Svenskt näringslivs enkät av 172 medlemsföretag i Uppsala kommun, varav ca 40% hade haft en faktisk kontakt med kommunen under det senaste året.

Den senaste rankingen publicerades i oktober 2021 och placerade Uppsala kommun på plats 232 av landets 290 kommuner. Nedan illustreras hur Uppsala kommuns placering förändrats under de senaste 10 åren.

Diagram 1. Uppsala kommuns placering i Svenskt näringslivs ranking



Källa: Svenskt näringslivs webbplats <https://www.foretagsklimat.se/>, sammanställning över Uppsala kommuns rankingresultat 2011-2021

Uppsala har under den senaste tioårsperioden haft en placering som bäst på plats 90 av landets kommuner. Den senaste rankingen placerar Uppsala på kommunens sämsta position under tidsperioden. Den långsiktiga trenden får beskrivas som negativ vad gäller placering i Svenskt näringslivs ranking över företagsklimat.

Rankingen bygger som sagt på flera olika datakällor som fångar olika dimensioner av företagsklimatet. En genomgång av Uppsala kommuns resultat 2021 när det gäller indikatorer och statistiska uppgifter visar att det finns områden där Uppsala, jämfört övriga kommuner, når såväl positiva som negativa resultat. Nedan ges en sammanfattning av relativa styrkor och svagheter enligt undersökningen

Tabell 1. Delresultat i 2021 års undersökning av lokalt företagsklimat

Faktor	Definition	Ranking 2021	Förändring jämfört med 2020	Utfall och jämförelse
Entreprenader	Andel av kommunal verksamhet utlagd på privat utförare	23	Ned två placeringar	22%; 7 procentenheter högre än riket
Kommunalskatt	Nivå på kommunal inkomstskatt	84	Upp fyra placeringar	32,27; 0,58 lägre än riket
Jobb i kommunen	Relationen mellan personer (20–74 år) som har sin arbetsplats i kommunen och personer (20–74 år) som bor i kommunen.	85	Upp fem placeringar	68,39%; 6,9 procentenheter högre än riksgenomsnittet

Marknadsförsörjning	andel av kommuninvånarnas inkomster som kommer från privata företag, föreningar och stiftelser.	131	Upp tre placeringar	55,04%; 5, 43 procentenheter högre än riksgenomsnittet
Företagsamhet	Andel individer som är godkända för F-skatt, är delägare i ett aktivt handelsbolag eller är vd eller styrelsemedlem i ett aktivt aktiebolag av den arbetsföra befolkningen (16-74 år).	210	Ned nio placeringar	11,22% (för unga är andelen drygt 4%); saknas uppgift om riksgenomsnitt

Källa: Svenskt näringslivs webbplats <https://www.foretagsklimat.se/>, resultat för Uppsala kommun 2021

Som tabellen ovan visar är det framför allt avseende indikatorn företagsamhet som Uppsala har en låg rankingplacering, medan man placerar sig förhållandevis högt när det gäller entreprenader. Den statistiska delen av undersökningen kan inte förklara den låga placering Uppsala når totalt sett. Orsaken till denna står istället att finna i de enkätresultat som ingått, där medlemsföretag till Svenskt näringsliv verksamma i Uppsala svarat. Enkätresultaten indikerar att företagen i samtliga studerade dimensioner är mer negativa i Uppsala än i riket som helhet. Det innebär att man ger ett lägre sammanfattande omdöme om företagsklimatet i kommunen, och ger en lägre bedömning av såväl tjänstemäns som politikerns attityder till företagare än riket som helhet.

Ser vi till den kommungrupp Uppsala tillhör i undersökningen, Större kommuner med över 50 000 invånare där minst 40 000 bor i största tätort, kan konstateras att Uppsala kommer på plats 15 av 21 kommuner. Helsingborg är den kommun i gruppen som placerar sig högst, på plats 65. Detta indikerar att kommuner av denna karaktär tycks ha svårt att placera sig särskilt högt i undersökningen.

2.3.2 NKI-resultat avseende myndighetsutövning

Ett stort antal av landets kommuner deltar i undersökningar som mäter kundnöjdhet för företagare inom olika myndighetsområden efter att dessa haft ett ärende inom respektive område. Resultaten publiceras bl a av Rådet för kommunala analysers (RKA) i databasen Kolada. De mätningar som Uppsala kommun deltar i genomförs inom ramen för Stockholm business alliance. Till skillnad från Svensk Näringslivs undersökning så avser dessa mätningar enbart företagare som varit i kontakt med Uppsala kommun inom något av de nedan angivna områdena. I undersökningarna vägs företagares uppfattningar om bemötande, effektivitet, information, kompetens, rättssäkerhet och tillgänglighet samman till ett NKI, nöjd kund-index på en skala mellan 0-100. Mätningarna omfattar följande myndighetsområden:

- Brandskydd, som Räddningsnämnden ansvarar för
- Bygglov, som Plan- och byggnadsnämnden ansvarar för

- Livsmedelskontroll, som Miljö- och hälsoskydds nämnden ansvarar för
- Markupplåtelse, som Gatu- och samhällsmiljönämnden ansvarar för
- Miljö- och hälsoskydd, som Miljö- och hälsoskydds nämnden ansvarar för
- Serveringstillstånd, som Miljö- och hälsoskydds nämnden ansvarar för

De senaste helårsresultaten av NKI-undersökningen avser 2020, men kommunen får in sitt eget resultat under året. Detta innebär att Uppsala kommun har tillgång till resultat även avseende år 2021. Dessa resultat medger dock inte jämförelser över tid eller med andra ännu. Ett uttag av NKI-resultatet från Kolada avseende år 2020 med jämförelser med riket samt liknande kommuner, liksom Uppsalas resultatförändring sedan 2019, återfinns i bilaga 1. Nedan ges en kort summering, med kommentarer i förhållande till 2021 års nu tillgängliga resultat.

NKI	Utfall 2020	Jämfört riket 2020	Jämfört liknande	Förändring jämfört med 2019	Prel. utfall 2021
Brandskydd	83,5	1.6	3.4	8.7	81
Bygglov	58,6	-10.0	-8.5	3.4	60
Livsmedelskontroll	80,2	1.7	1.1	-0.8	81
Markupplåtelse	66.2	-8.4	-8.4	-1.6	72
Miljö- och hälsoskydd	69.7	-1.9	-5.8	-1.9	74
Serveringstillstånd	81.2	1.6	-1.4	0.4	82

Källa: kolada.se samt kommunens egen uppföljning (2021 års siffror)

Tabellen visar att flera myndighetsområden 2020 hade ett högre NKI-resultat än riket och liknande kommuner. Det gäller brandskydd och livsmedelskontroll. Flera myndighetsområden hade dock lägre NKI-resultat än riket och liknande kommuner, framför allt bygglov samt markupplåtelser. Vad gäller det sistnämnda området, liksom miljö- och hälsoskydd, förefaller dock 2021 års preliminära resultat peka på kraftigt ökat NKI-värde. Bygglövsverksamheten framträder som det myndighetsområde inom Uppsala kommun som har störst utmaningar när det gäller de dimensioner som NKI-undersökningen mäter, dvs bemötande, tillgänglighet, information, effektivitet, rättssäkerhet och kompetens.

2.3.3 Kompletterande statistik och indikatorer

Näringslivsavdelningen tar årligen fram en näringslivsanalys som utöver ovanstående redovisar utvecklingen för olika parametrar med bäring på näringslivet i Uppsala. Senaste näringslivsanalysen presenterades för kommunstyrelsen i november 2021. Näringslivets struktur beskrivs som en pyramid, med exportindustrin (life science, övrig industri) i toppen, affärstjänster (företagstjänster, företagservice, IT, finans- och

försäkring, partihandel, media) i midjan samt "vardagliga" verksamheter (t ex detaljhandel, besöksnäring och logistik) som basen i pyramiden.

Enligt näringslivsanalysen fanns 50 200 anställda i aktiebolagen år 2019. Detta innebar en ökning med 12 650 anställda 2010-2019 (+2,9% per år). Företagens omsättningstillväxt var under samma period +5,9%/år. I analysen beskrivs förändringar över tid för de olika delarna av pyramiden när det gäller bl a antal anställda:

- Exportindustri 7 200 anställda, +850 anställda
- Affärstjänster 15 000 anställda, +3 100 anställda
- Vardagliga verksamheter 28 000 anställda, +8 700 anställda

I näringslivsanalysen görs bedömningen att kommunen klarar sitt mål att det ska skapas 2000 nya jobb per år.

Organisationen Företagarna tar vartannat år fram en undersökning om småföretagandet i landets kommuner, benämnd *Välfärdsskaparna*. En särskild rapport upprättas för respektive kommun. Utifrån 2021 års undersökning, som bygger på data från 2019, kan Företagarna visa att det sedan 1991 skapats fler jobb i Uppsala i små företag med färre än 50 anställda, jämför med såväl större företag som offentlig sektor. Flest jobb i Uppsala kommun fanns år 2020 i offentlig sektor (drygt 51 000 jobb), följt av småföretag (knappt 39 000 jobb) och större företag (drygt 31 000 jobb). Enligt Företagarnas beräkningar står småföretag för ca 25% av kommunens skatteintäkter. I Företagarnas ranking av landets kommuner när det gäller just detta nyckeltal, placerar sig Uppsala kommun på plats 238 av 290 kommuner.

2.4 Nämnder och bolags mål för näringslivsutveckling

Revisionsfråga 1. Har styrelse och berörda nämnder fastställt mål eller egna aktiviteter i enlighet med Handlingsplan för Uppsala kommuns näringslivsprogram?

I Handlingsplan för Uppsala kommuns näringslivsprogram anges att planen ska brytas ned av de nämnder och bolag som definierats ha ett ansvar för respektive åtgärd. I nedan avsnitt redovisas på vilket sätt de för granskningen aktuella nämnderna och bolagen brutit ned handlingsplanens åtgärder för sina respektive verksamheter.

2.4.1 Iakttagelser

Åtgärd 1:1. Uppsala kommun ska ge en samordnad, rådgivande, rättssäker och effektiv företagservice och ett gott bemötande i sina kontakter med näringslivet.

Flertalet nämnder och bolag har identifierat mål eller aktiviteter att genomföra inom ramen för åtgärden, och har en klar uppfattning om sin roll i förhållande till åtgärden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, som har en myndighetsutövande roll när det gäller såväl miljötillsyn, hälsoskydd och serveringstillstånd som berör näringslivet, har exempelvis i sin verksamhetsplan för 2021 haft åtgärden Utveckla kundservice och bemötande under sitt nämndmål "Nämndens verksamhet utvecklas i dialog med de vi möter i tillsyn, kontroller och förrättningar". Nämnden ser som en del i sitt myndighetsuppdrag att arbeta förebyggande genom att sprida information och ge råd. Nämnden har som tillsynsmyndighet också en roll i att stödja kommunens centrala arbete med företagservice.

Räddningsnämnden har i sin verksamhetsplan för 2021 som planerade åtgärder att "Undersöka vad företagen tycker brandförsvaret kan göra för att underlätta för dem vid tillsynsärenden och tillståndsärenden", "Säkerställa att myndighetsutövningen vid tillsynsärenden och tillståndsärenden är rättssäker och att det är korta handläggningstider" samt "Utbilda handläggare som möter kommuninvånare och företag om vikten av ett gott bemötande".

Gatu- och samhällsmiljönämnden har en tydlig myndighetsutövande roll när det gäller grävstillstånd och markupplåtelse på allmän plats, där dialog, service och bemötande gentemot företag ses som viktigt. Nämnden har i verksamhetsplan med åtgärden. I nämndens arbete med trafik- och mobilitetsplanering ses kontakter och dialog med exempelvis näringsidkare viktigt.

Plan- och byggnadsnämndens roll inom området är att ta ansvar för genomförandet av åtgärden inom nämndens kompetensområde samordnat med övriga berörda nämnder och bolag. Nämnden har beslutat om uppdraget "Förenkla företagets vardag genom att utveckla en nytänkande, effektiv och rättssäker företagservice" med 10 tillhörande aktiviteter.

Inom ramen för åtgärden medverkar Uppsala vatten aktivt i kommunens Etableringsfunktion. Etableringsfunktionen är en samordnings-/koordinerande funktion för bred beredning av ärenden i tidiga skeden, i syfte att understödja och utveckla samhällsbyggnadsprocessen. Huvudfokus är att främja och stödja företagsetableringar inom exportindustri och affärstjänster liksom större företagsetableringar inom vardagliga verksamheter. Bolaget har även satsat på att tydliggöra hanteringen av näringslivskunder inom Uppsala Vattens organisation i syfte att

- tidigt få information om kommande förändringar hos sina KASI (Kunder Av Strategiskt Interesse).
- kunna uppdatera avtal och faktureringsystem utan dröjsmål när förändringar sker som påverkar ingångna avtal hos kunden.
- näringslivskunder skall känna sig nöjda och trygga med att de har en lyhörd, proaktiv och fungerande VA leverantör.
- KASI kunder får EN kontaktyta med UVAB som upplevs som enkel, tydlig och obyråkratisk.

Uppsalahem har inte i 2021 års affärsplan konkret brutit ner handlingsplanens åtgärd i mål eller aktiviteter. Bolaget har dock angett innovation som ett av bolagets förflyttningsområden i dess långsiktiga masterplan. Innovation förutsätter enligt bolaget samarbete med näringslivet i nya innovativa lösningar av problem. Uppsalahem har även beslutat att testa nya upphandlingsformer för att bättre möta företagets villkor att lämna anbud.

Åtgärd 2:1. Skapa mer byggbar mark för olika typer av verksamheter i olika lägen i kommunen med tidig dialog internt och med näringslivet.

Plan- och byggnadsnämndens roll inom åtgärdsområdet beskrivs som att hantera förfrågningar och ansökningar om planbesked och detaljplanera för en samhällsutveckling som ser till näringslivets behov. Nämnden ska också säkra att bygglov prövas effektivt. Nämnden ska möjliggöra genomförande av ÖP. Nämnden har rollen att säkra planreserv. I arbetet med koncernens projektportfölj för näringslivets behov analyseras planberedskapen för näringslivets behov och prioriteras planuppdrag och förvärv. Projektportföljen beslutas av kommunstyrelsen. Uppsala vatten ser som sin roll utifrån åtgärden att delta i Kommunens beredningsgrupp för tidiga skeden tillsammans med arbetet i etableringsfunktionen och företagsservice.

Åtgärd 4.1. Skapa och bidra till samarbetsforum, mötesplatser, nätverk och annat som ökar dialogen och lyfter fram företagare och företagande i Uppsala.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Räddningsnämnden har som åtgärder i sina respektive verksamhetsplaner för 2021 att bidra till arbetet med att skapa en företagsservicefunktion i kommunen. I detta arbete deltar även Plan- och byggnadsnämnden och Gatu- och samhällsmiljönämnden, som därutöver sedan tidigare samverkar konkret med företag genom avtal med Citysamverkan och undergrupper inom avtalet.

Uppsala vatten ser som sin roll utifrån åtgärden att delta i arbetet med etableringsfunktionen och företagservice, samt att delta i olika samråd med företag.

Uppsalahem har som en strategi i affärsplanen att fortsätta utveckla samarbetet i Fastighetsägarföreningen i Gottsunda och undersöka möjligheterna för ökad samverkan på liknande sätt även i andra stadsdelar. I bolagets masterplan finns som strategi att ha en väl utvecklad forsknings- och näringslivssamverkan för att inspireras, samla ny kunskap och dela med sig av insikter och idéer, att delta aktivt på branschdagar, seminarier och utbildningar och bidra med kunskap samt att vara en aktiv aktör kring utveckling av Uppsala i kommunkoncernen.

Åtgärd 4.2. Utveckla kunskapen och insikten i småföretagens villkor och förutsättningar för att främja utveckling och företagsklimatet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ser det som viktigt i sin roll som tillsynsmyndighet att utveckla sin kunskap och insikt om företagandets villkor och utifrån det utveckla nämndens service och bemötande. Räddningsnämnden har i sin verksamhetsplan för 2021 som åtgärder för att öka sin kunskap och insikt att undersöka vad företagen tycker brandförsvaret kan göra för att underlätta för dem vid tillsynsärenden och tillståndsärenden och att utbilda handläggare som möter kommuninvånare och företag om vikten av ett gott bemötande. Flertalet nämnder, bl a Gatu- och samhällsmiljönämnden och plan- och byggnadsnämnden har som aktivitet att delta i pilotutbildning om företagandets villkor.

Uppsala vatten ser som sin roll utifrån åtgärden, precis som för övriga åtgärder, att medverka i etableringsfunktionen och i arbetet med företagservice. Uppsalahem har som en strategi i sin affärsplan att i sina områden i möjligaste mån tillhandahålla lokaler för att ge möjligheter för det lokala näringslivet att utvecklas, och därmed skapa arbetstillfällen.

Åtgärd 4.3. Myndighetsutövning som resulterar i negativt beslut för näringsidkare alltid ska kommuniceras muntligen till den berörda näringsidkaren innan skriftligt beslut meddelas.

Flertalet nämnder beskriver att det redan sedan tidigare är ett standardiserat förfarande att alltid kommunicera negativa besked muntligen. För miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet är det även sällsynt att direkta avslag på ansökningar sker, utan nämnden ställer snarare olika försiktighetsmått till sina verksamhetsutövare. Räddningsnämnden kommunicerar alla beslut muntligen, samt gör en uppföljning efter 14 dagar. Gatu- och samhällsmiljönämnden för vid tillståndprocessen rörande grävillstånd en dialog med den sökande om hur och när arbeten kan genomföras, och därigenom ges besked muntligt. Även i processen rörande tillstånd för markupplåtelse (där kommunen yttrar sig till polisen) ges muntliga besked till den sökande innan besked ges till polisen.

2.4.2 Bedömning

Har styrelse och berörda nämnder fastställt mål eller egna aktiviteter i enlighet med Handlingsplan för Uppsala kommuns näringslivsprogram?

Bedömning: Ja

Vår övergripande bedömning är att nämnder och bolag i stort har uppfattat den styrsignal som handlingsplanen utgör, och under året planerat för och påbörjat eller genomfört olika aktiviteter. Flertalet nämnder har införlivat åtgärder eller mål i sina verksamhetsplaner för 2021. Vi kan konstatera att åtgärden rörande att lämna muntligt besked innan negativa besked redan sedan tidigare utgjort standardförfarande i flertalet myndighetsnämnders rutiner.

2.5 Planerade och genomförda aktiviteter

I detta avsnitt redovisas iakttagelser för respektive åtgärd samt bedömningar vad gäller följande två revisionsfrågor:

- Revisionsfråga 2. Vidtar styrelse/nämnd planerade insatser?
- Revisionsfråga 3. Genomförs tillräckliga aktiviteter utifrån aktuella åtgärder?

2.5.1 Iakttagelser

Åtgärd 1:1. Uppsala kommun ska ge en samordnad, rådgivande, rättssäker och effektiv företagsservice och ett gott bemötande i sina kontakter med näringslivet.

Flertalet nämnder har i samarbete med näringslivsavdelningen deltagit i en utbildnings- och workshopsatsning som genomförs gemensamt i kommunen på temat bemötande och service. Likaså arbetar relevanta verksamheter oberoende av nämnd för att etablera en kommungemensam företagsservicefunktion.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har därutöver under 2021 genomfört en analys av resultaten från ett antal djupintervjuer av företag som varit i kontakt med nämnden som man låtit genomföra i syfte att identifiera utvecklingsområden. Utifrån analysen formuleras åtgärder och aktiviteter till verksamhetsplan 2022. Nämnden har en digital färdplan för att bidra till utvecklingen av digitala tjänster som ska förenkla för näringslivet utifrån företagets behov. Arbetet pågår med klarspråkning av mallar som används i nämndens myndighetsutövning och arbetet pågår även med att tillgängliggöra mer information på uppsala.se.

Räddningsnämnden beskriver att man arbetat med frågor rörande företagsservice och bemötande under många år framförallt inom den del av förvaltningen som arbetar med myndighetsutövning (avdelningen för samhällsskydd), exempelvis genom utveckling av rutiner för handläggning för att säkerställa att myndighetsutövningen sker rättssäkert, utveckling av mallar för att öka tydligheten och förenkla för den enskilde (ex kallelse till tillsyn) och rutiner för bemötande av den enskilde (ex lämna visitkort, informera om NKI-undersökning, tillgänglighet). Man har också en stående mötespunkt på avdelningsmöte om bemötande i syfte lära av olika händelser och utbyta erfarenheter.

Gatu- och samhällsmiljönämnden har för sin handläggning av gräv tillstånd tagit initiativ till interna möten med andra berörda inom kommunen för att samverka och förenkla för företagen att få svar på alla frågor om sitt ärende. I de fall nämnden ansvarar för ett grävprojekt försöker man ha god dialog med intressenter kring när och hur arbeten ska utföras. Vid exempelvis ombyggnaden av gågåtan i centrum har man från start till slut haft dialog med näringsidkare och andra verksamheter som påverkats, i syfte att de ska förstå vilka arbeten som genomförs en viss vecka i och med att projektet innebär såväl buller som avstängningar.

Plan- och byggnadsnämnden har genomfört en rad aktiviteter och förändringar inom handlingsplanens åtgärd. Några exempel är en förstärkt hantering för effektiv service vid förfrågningar från företag om nya detaljplaner genom en att tillsätta en processledare för tidiga skeden, utveckling av detaljplaneprocessen tillsammans med Handelskammarens fastighetsnätverk samt olika insatser för att enklare tillgängliggöra information på olika sätt. Insatserna uppges ha lett till bl a kortare kötider och ökad andel kompletta handlingar vid ansökan.

Inom ramen för etableringsfunktionen där *Uppsala vatten* medverkar har under 2021 ett 40-tal förfrågningar om etableringar hanterats under . Möten sker veckovis. Bolaget har även hållit inledande samtal med sina stora kunder kring konceptet KASI. För *Uppsalahem* uppges att en ständigt pågående aktivitet är att söka möjligheter att skapa verksamheter som möter bostadshyresgästernas behov, där ofta tillgång till olika typer av näringsverksamhet är en viktig del.

Åtgärd 2:1. Skapa mer byggbar mark för olika typer av verksamheter i olika lägen i kommunen med tidig dialog internt och med näringslivet.

Mark- och exploateringsverksamheten har tagit fram en markstrategi för näringslivets utveckling. Inom ramen för etableringsfunktionen deltar Uppsala vatten genom att bli kunna beskriva tillgången till vatten och avlopp, när förfrågningar om etableringar inkommer. *Plan- och byggnadsnämnden* har under 2021 (tom november) beviljat 90 000 kvadratmeter arbetsplatslokaler i bygglov, varav en stor del i Östra Fyrislund. Nämnden tar fram detaljplaner för näringslivets behov av utveckling, där några aktuella exempel är

- Detaljplan för verksamhetsområde och företagspark i Fullerö har antagits under året. Bruttoarea på cirka 130 000 kvadratmeter.
- Beslut om planuppdrag för att utveckla Uppsala Business Park till en ny stadsdel för innovation och tillväxt, ett stadscampus, öka antalet arbetsplatser från 3 000 till 15 000 inom området. Planarbete och arbete med samrådshandlingar pågår.
- I västra Librobäck som beräknas bli klar för antagande 2022 kommer att bli nästa stora verksamhetsområde på kommunal mark att utvecklas efter att östra Fyrislund är utbyggt.

Åtgärd 4.1. Skapa och bidra till samarbetsforum, mötesplatser, nätverk och annat som ökar dialogen och lyfter fram företagare och företagande i Uppsala.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beskriver att man under 2021, i enlighet med sin verksamhetsplan, har bidragit i arbetet med att skapa en företagsservicefunktion och därtill har stöttat kommunens etableringsfunktion. *Räddningsnämnden* deltar i olika externa forum, exempelvis Stockholm Business Alliance (SBA)-konferens inom myndighetsutövning (NKI) och etableringsservice.

Gatu- och samhällsmiljönämnden uppges delta i många nätverk, t ex inom ramen för Citysamverkan, där det finns med aktörer och näringsidkare som arbetar med eller åt kommunen inom nämndens verksamhetsområde. I nätverken lyfts bl.a. gemensamma utvecklingsfrågor och samarbetsfrågor.

Inom *Plan- och byggnadsnämndens* verksamheter sker bl a regelbundna möten mellan Handelskammarens Fastighetsnätverk och plan- och byggverksamheten. Nämnden möter även regelbundet Uppsala Citysamverkan, genomför månadmöten med Svenskt näringsliv, Handelskammaren och Företagarna, tillsammans med stadsbyggnadsdirektör och näringslivsdirektör. Nämnden deltar därutöver i Stockholm och Uppsala Business Arena.

Uppsala vatten och Uppsalahem deltar i olika branschråd med Uppsala kommun, och i Uppsala kommuns leverantörsträffar. Uppsalahem är även aktiva i ett antal nätverk och i samarbeten med universiteten, Ung företagssamhet och fastightetsägarföreningen. Man deltar även på Handelskammarens nätverksträffar.

Åtgärd 4.2. Utveckla kunskapen och insikten i småföretagens villkor och förutsättningar för att främja utveckling och företagsklimatet.

På initiativ av Näringslivsavdelningen har en pilotutbildning kring företagandets villkor och förutsättningar genomförts under hösten 2021. På denna har ett urval av medarbetare från respektive myndighetsutövande nämnd deltagit, samt företrädare för Uppsala vatten och Uppsalahem. Totalt deltagarantal under hösten 2021 var 105 medarbetare. Efter genomförd utbildning erbjuds deltagare att delta vid något av de mötesplatser, seminarier, frukostmöten och liknande som kommunen bjuds in till och deltar vid på olika sätt. Dessa har kopplats till utbildningen för att ge en möjlighet för långsiktigt fortsatta kontakter med näringslivet.

Uppsalahem har inte med anledning av handlingsplanen genomfört några särskilda insatser för att stärka sin förståelse för småföretagens villkor. Man har däremot, för att underlätta för nystartade företag, beslutat att testa en ny typ av försäkring. Med denna lösning kan företaget välja att betala en premie till ett försäkringsbolag, som i sin tur skyddar Uppsalahem mot hyresförluster. Detta då företag som hyr lokaler av Uppsalahem ofta har att betala 6 månadshyror i deposition som ett skydd. Utifrån perspektivet att sätta sig in i småföretagens villkor genomför man detta test, då man ser att nystartade företag ofta kan ha problem med likviditeten.

Åtgärd 4.3. Myndighetsutövning som resulterar i negativt beslut för näringsidkare alltid ska kommuniceras muntligen till den berörda näringsidkaren innan skriftligt beslut meddelas.

Åtgärden rör endast de myndighetsutövande nämnderna, och det kan konstateras att dessa bedömt att de i allt väsentligt redan sedan tidigare arbetat systematiskt med muntliga kommunikation innan negativa beslut.

Näringslivsorganisationers syn på de åtgärder som återfinns i handlingsplanen.

De företrädare för Handelskammaren och Svenskt näringsliv som intervjuats inom ramen för granskningen är av uppfattningen att de åtgärder och områden som återfinns i handlingsplanen är relevanta och tämligen heltäckande. En synpunkt som finns rör att planen omfattar allt och i sig inte innebär någon prioritering. Samtidigt framförs att för näringslivet viktiga frågor, exempelvis åtgärder med fokus på ökad trygghet, inte ingår i handlingsplanen. Generellt menar näringslivsorganisationerna att förutsättningarna för att driva företag i Uppsala är goda, med två universitet, närhet till Arlanda och Stockholm, samt ett fungerande innovationsstödssystem. Det uppfattas dock finnas skillnader i bemötande och effektivitet mellan handläggare, här nämns särskilt indikationer på problem med överlämning av ärenden i samband med personalomsättning samt att nyanställda upplevs mindre flexibla i sin myndighetsutövning.

Av de åtgärder ur handlingsplanen som ingår i denna granskning är det framför allt området rörande kommunens förståelse för företagandets villkor som näringslivsorganisationerna ser som viktigt att kommunen utvecklar. Gällande specifika verksamheter lyfts att bygglovsprocessen ibland uppfattas som väl segdragen, med ibland nya och sena besked. En nämnd som lyfts fram som ett positivt exempel är Miljö- och hälsoskyddsnämnden, som uppfattas vara framstående när det gäller handläggares bemötande av och förståelse för företagare.

Näringslivsorganisationernas samverkan och dialog med kommunen sker i första genom möten och träffar med Näringslivsavdelningen och KSAU. Organisationerna upplever dialogen som positiv och konstruktiv, samtidigt som kommunala företrädare i högre utsträckning skulle kunna delta mer i dialogträffar och samarbetsforum som andra än kommunen själv ansvarar för. Här skulle man gärna se ökad närvaro från de myndighetsverksamheter som möter företagare i sin handläggning, och inte endast representanter från kommunledningen och Näringslivsavdelningen.

2.5.2 Bedömning

Vidtar styrelse/nämnd planerade insatser?

Bedömning: ja

Genomförs tillräckliga aktiviteter utifrån aktuella åtgärder?

Bedömning: delvis

Vår bedömning är att nämnder och bolag har vidtagit de åtgärder man planerat utifrån handlingsprogrammet. Givet resultatet i olika mätningar förefaller de genomförda aktiviteterna inte vara helt tillräckliga för att uppnå ambitionerna i näringslivsprogrammet samt handlingsplanen. Detta ska inte tolkas som att vidtagna åtgärder inte är relevanta, utan snarare som att det sannolikt finns ett fortsatt behov av att utvärdera och testa ytterligare nya typer av insatser. Näringslivsorganisationerna bedömer att de åtgärder som återfinns i handlingsplanen är fullt rimliga och sannolikt ändamålsenliga i de fall de konkretiseras och fullt ut genomförs. Samtidigt bedöms nuläget inte vara tillräckligt bra när det gäller framför allt myndighetsnämndernas bemötande och förståelse för företagare. Samma slutsats kan dras utifrån resultatet i såväl Svenskt näringslivs undersökning om det lokala företagsklimatet som NKI-undersökningar inom vissa myndighetsområden.

En dimension av näringslivsarbetet i kommunen som inte är helt tydligt i handlingsplanen, men som delvis genomförs, handlar om den interna samordningen där alla processer i kommunen som en specifik företagare kommer i kontakt med samordnas. Det kan finnas skäl att överväga att skapa gemensamma, myndighetsövergripande, processer för att förenkla för en enskild företagare. Mått och steg har dock vidtagits, i form av olika funktioner där olika handläggare samlas kring gemensamma ärenden. Detta innebär dock inte att processerna som sådana är samordnade.

2.6 Samordning och uppföljning av näringslivsarbetet

I detta avsnitt redovisas sammantagna iakttagelser och bedömningar för samtliga åtgärder vad gäller följande två revisionsfrågor

- *Revisionsfråga 4. Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig samordning inom kommunkoncernen av insatser?*
- *Revisionsfråga 5. Sker en tillräcklig uppföljning av handlingsplanen enligt direktiv i plan och program?*

2.6.1 Iakttagelser

Utifrån genomförda intervjuer kan konstateras att nämnder och bolag upplever att det finns en samordning från Kommunstyrelsen genom näringslivsavdelningen. Denna samordning sker dels genom löpande dialog och kontakter på initiativ av såväl näringslivsavdelningen som förvaltningarna, dels mer formellt genom att

näringslivsavdelningen tar olika initiativ till gemensamma aktiviteter såsom utbildningsinsatser.

Nämnder och bolag följer upp sina egna aktiviteter och mål med bäring på handlingsplanen i det ordinarie uppföljningssystemet kopplat till verksamhetsplan. Det innebär uppföljning vid tertialboksluten och årsredovisningen. Handlingsplanen följs upp årligen (för år 2021 skedde en uppföljning till kommunstyrelsen i november 2021) av näringslivsavdelningen. Utfall för indikatorer redovisas, liksom analyser av NKI-undersökningar och näringslivsranking.

2.6.2 Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig samordning inom kommunkoncernen av insatser?

Bedömning: ja

Sker en tillräcklig uppföljning av handlingsplanen enligt direktiv i plan och program?

Bedömning: ja

Vår bedömning är att kommunstyrelsen genom Näringslivsavdelningen i hög utsträckning tillhandahåller såväl samordning av som stöd till nämnder och bolag i det näringslivsfrämjande arbetet.

Uppföljning av genomförandet av åtgärder sker i tillräcklig utsträckning på nämnds- och bolagsnivå inom ramen för det ordinarie uppföljningssystemet. Näringslivsavdelningen rapporterar i enlighet med handlingsplanen till kommunstyrelsen bl a en näringslivsanalys där handlingsplanen följs upp.

2.7 Kartläggning av stödinsatser för det lokala näringslivet under pandemin

Coronapandemin startade tidigt under år 2020 och intensifierades i Sverige under slutet av februari och början av mars samma år. Pandemin befarades och fick ekonomiska konsekvenser för näringslivet, vilka möttes av åtgärder från olika delar av den offentliga sektorn. På statlig nivå infördes olika typer av stöd till bl a korttidspermittering och möjligheter till andra ekonomiska stöd. Många kommuner undersökte och genomförde olika lokala stödpaket, utifrån de möjligheter en kommun har. I Uppsala kommun, som hade aktiverat sin krisledningsnämnd, presenterades den 20 mars en rad åtgärder som syftade till att underlätta för lokala näringsidkare. Åtgärderna var framtagna efter gemensam beredning av kommunledningskontoret, stadsbyggnadsförvaltningen, miljöförvaltningen, brandförsvaret, Destination Uppsala AB, Uppsala kommun Sport- och rekreationsfastigheter AB och Fyrishov AB och innebar:

1. att korta betaltiden till leverantörer för att bidra till att stärka företagens likviditet,
2. att förlänga tidsfristen för att betala utställda fakturor från kommunen till 90 dagar,
3. att kommunen ska vara generös med ytterligare anstånd med betalning av utställda fakturor vid behov,
4. att kommunen ska vara generös med att bevilja anstånd med lokalhyror efter begäran från hyresgäst och uppmana andra fastighetsägare i Uppsala kommun att göra likadant,

5. att kommunen ska vara god affärspart gentemot leverantörer när konferenser och liknande som kommunen arrangerar ställs in vilket exempelvis innefattar att i första hand omboka istället för att avboka,
6. att kommunen ska skjuta upp tillsynsbesök som inte är nödvändiga och prioriterar verksamhetskritiska tillstånds- och tillsynsärenden,
7. att underlätta för butiker och restauranger som vill flytta ut sin verksamhet på gator och torg,
8. att underlätta för företag i kommande upphandlingar genom borttagande av årsomsättnings- och ratingkrav,
9. att kommunen ska vara generös med avgiftsfria avbokningar vid kommunens anläggningar,
10. att uppmana de kommunala bolagen att agera enligt det ovanstående i den mån de berörs och att fatta likalydande beslut,
11. att kommunledningskontoret ska underlätta företagets kontakt med kommunen genom att erbjuda digital kontakt den närmaste tiden,

Krisledningsnämndens beslut den 20 mars beslutades gälla tills vidare fram till att annat beslut fattas.

I samband med den ökade smittspridningen under senhösten 2020, och inför stundande julhandel, beslutade kommunstyrelsen den 11 november 2020 om ytterligare stödinsatser. Det handlade om följande:

1. att införa distansvärdar i city under julhandeln,
2. att genomföra en riktad informationsinsats kring företagsakuten och den expertrådgivning Uppsala Innovation Centre tillhandahåller,
3. att bevilja ansökan från Uppsala Citysamverkan om extra verksamhetsstöd om 1 040 000 kronor för att täcka inkomstbortfall till följd av slopad medlemsavgift under 2021 samt införandet av digital cityplattform,
4. att hemställa till bolagsstyrelsen i Destination Uppsala AB att bevilja medlemsavgiftfritt under 2021 i Uppsala Convention Bureau samt bevilja ett verksamhetsbidrag på 850 000 kronor till Destination Uppsala AB för att täcka det inkomstbortfall detta medför,
5. att hemställa till gatu- och samhällsmiljönämnden att snarast möjligt införa parkeringsavgift om 1 kr/timme i zon A den första timmen för de parkeringar som kommunen förfogar över när betalning sker via applösning,
6. att hemställa till gatu- och samhällsmiljönämnden att snarast möjligt införa zon med avgiftsfri korttidsparkering vid St. Eriks torg samt på övriga platser där det är lämpligt i centrala Uppsala,
7. att rekommendera Uppsala kommun Parkerings AB att införa parkeringsavgift om 1 kr/timme den första timmen lösning för bolagets P-hus i zon A,
8. att gatu- och samhällsmiljönämndens och Uppsala parkerings AB:s kostnader för parkeringsåtgärderna ska bäras av kommunstyrelsen,
9. att attintäktsbortfallet som blir följderna av förändringen för Uppsala kommun Parkerings AB kompenseras av kommunstyrelsen genom reglering av löpande avtal mellan bolaget och kommunen genom gatu- och samhällsmiljönämnden,
10. att beslutet om parkeringsavgifter och parkeringszoner gäller tills vidare och som längst till och med 31 augusti 2021,
11. att uppdraga till kommunledningskontoret att återkomma till kommunstyrelsen med förslag på aktiviteter och kulturarrangemang som kan arrangeras så snart lokala och allmänna restriktioner hävts i syfte att locka människor tillbaka till city samt avsätta 500 000 kronor för att finansiera detta,
12. att uppmuntra samtliga förvaltningar och bolag i kommunkoncernen att i sina kontakter med näringslivet anstränga sig för att underlätta för näringslivet och ha en

positiv tolkning till förmån för näringslivet avseende regler och rutiner fastställda av Uppsala kommun,

13. att uppdra till kommunledningskontoret att återkomma till kommunstyrelsen med en plan för hur Uppsala kommun kan underlätta en återstart av det lokala näringslivet och underlätta kring insatser för de som drabbats hårdast av coronapandemin och behöver en snabb återstart efter pandemins slut,
14. att uppdra till kommunledningskontoret att månatligen återrapportera till kommunstyrelsen om de beslutade åtgärdernas effekt och resultat samt,
15. att återkomma till kommunstyrelsen med förslag på justerade åtgärder om smittspridningsläget förbättras så att vissa åtgärder inte anses motiverade längre alternativt kan justeras.

Ytterligare beslut har fattats under pandemins gång, men ovanstående är de större åtgärdspaketet som genomförts. Exempelvis beslutade Uppsalahem att under 2020 ge hyresrabatt till företag i utsatta branscher som hyr lokaler av bolaget. Även under 2021 fanns möjligheten att söka rabatt för de lokalhyresgäster som minskat sin nettoomsättning med över 50% jämfört med samma period året innan.

Inom ramen för granskningen har vi efterfrågat näringslivsorganisationernas syn på kommunens stödinsatser med anledning av pandemin. Såväl Svenskt näringsliv som Handelskammaren gör bedömningen att insatserna kom tidigt och var relevanta. Man uppfattar att kommunen varit snabb, och varit lyhörd för alla typer av förslag. Detta har renderat mycket beröm från företag i Uppsala. Det framförs att flera av åtgärderna borde permanentas för att åstadkomma ett bättre företagsklimat, åtminstone skulle lättnader behållas i tre år. Bedömningen är att de hårdast drabbade företagen kommer behöva hela 2023 på sig att återhämta sig. Kommunens kommunikation om sina åtgärder och informationsgivningen kring pandemin bedöms av näringslivsorganisationerna ha varit bra.

3. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens näringslivsarbete. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas samt i förekommande fall kommunala bolags näringslivsarbete, gällande definierade åtgärder i handlingsplanen, bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Därtill är syftet att kartlägga åtgärder med anledning av pandemin med påverkan på näringslivet.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen i sin styrande och samordnande roll, och aktuella nämnder och bolag utifrån sina respektive ansvarsområden, **delvis** bedriver näringslivsarbetet på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning är att arbetet bedrivs med en **i allt väsentligt** tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har visat att den handlingsplan som kommunstyrelsen beslutade om i december 2020, och som omfattar de nämnder och bolag som ingått i granskningen, i hög utsträckning har börjat implementeras. Planen innehåller en rad åtgärder och områden som bedöms vara relevanta för att uppnå ambitionerna med kommunens näringslivsprogram. Utifrån granskningen gör vi bedömningen av nämnder och bolag genom handlingsplanen tydlig uppfattat en styrsignal om att ett förbättrat näringslivsarbete är väsentligt och prioriterat, och det finns en klar uppfattning om vilken roll respektive nämnd eller bolag har att spela för att åstadkomma detta. De åtgärder som genomförts är i flera fall inte nya utan del av ett arbete som redan är genomfört eller som varit pågående en tid.

En samordning och uppföljning på kommunövergripande nivå finns genom insatser från näringslivsavdelningen inom kommunstyrelsen. Näringslivsarbetet är integrerat i den ordinarie styrningen genom att handlingsplanen brutits ned och gett avtryck i verksamhetsplaner och i den ordinarie uppföljningsstrukturen. Därtill genomförs en särskild uppföljning av handlingsplanen årligen som rapporteras till kommunstyrelsen.

Samtidigt kan konstateras att handlingsplanen bara i viss utsträckning inneburit att helt nya arbetssätt eller insatser skapats, samt att viktiga indikatorer och målsättningar ännu inte uppnåtts. Ett mål är att Uppsala kommun ska vara bland de 50 främsta kommunerna i landet i Svenskt näringslivs ranking över företagsklimat. Den senaste rankingen placerar Uppsala på plats 232, och under den senaste 10-årsperioden har Uppsala inte varit bättre placerad än på plats 90. De årliga NKI-undersökningar som genomförs avseende myndighetsutövning som berör företag visar att inom vissa områden, såsom bygglovsverksamheten, finns utrymme för förbättringar.

Näringslivsorganisationer i Uppsala framför att det finns utmärkta förutsättningar för befintliga företag i Uppsala, och att kommunen har många betingelser som är mycket attraktiva för nya företagsetableringar genom närheten till Stockholm och Arlanda samt med två universitet i kommunen. Samtidigt ger man uttryck för att handlingsplanen behöver få effekt i kommunorganisationen, då det finns utmaningar vad gäller exempelvis bemötande, service och förståelse för företagare inom Uppsala kommun.

Utifrån den kartläggning som genomförts när det gäller styrelser och nämnders åtgärder för att underlätta för näringslivet under pandemin kan vi se att flera större åtgärds paket genomförts, och att kommunens agerande vad gäller stödinsatser under pandemin uppfattas som positivt av näringslivsorganisationer i Uppsala.



Vår övergripande rekommendation är att styrelser och nämnder fortsätter arbetet med att identifiera och genomföra relevanta insatser utifrån sina respektive verksamheter och kärnuppdrag, men att ökad emfas läggs på att undersöka möjligheter till att synkronisera och utveckla nämnds- och bolagsgemensamma processer utifrån företagares behov och perspektiv. Ett framgångsrikt arbete inom andra politikområden får också anses vara avgörande för att Uppsala kommun ska nå ett bättre företagsklimat. Här bör framför allt lyftas trygghetsområdet, vilket påtagligt förefaller påverka synen på Uppsala kommun bland företagare på ett negativt sätt.

3.1 Rekommendationer

Baserat på föreliggande granskning rekommenderar vi:

- kommunstyrelsen att utveckla samordningen av insatser utifrån åtgärderna i handlingsplanen och undersöka behovet av synkroniserade processer för företagares kontakter med olika verksamheter/myndigheter inom kommunen
- kommunstyrelsen att utvärdera handlingsplanen i syfte att i tid inför antagande av ny handlingsplan identifiera förbättringsområden, dels rörande åtgärder, dels rörande form för och styrförmåga hos handlingsplanen. I en sådan utvärdering bör näringslivets organisationer involveras.
- nämnder och bolag att utvärdera och identifiera eventuella ytterligare insatser, för att utifrån sina respektive uppdrag, underlätta för företag i Uppsala att utvecklas. Detta bl a mot bakgrund av att flera myndighetsområden hade påtagligt lägre NKI-resultat än riket och liknande kommuner, framför allt bygglov samt markupplåtelse. Vad gäller det sistnämnda området, liksom miljö- och hälsoskydd, förefaller dock 2021 års preliminära resultat peka på kraftigt ökat NKI-värde.

3.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
Har styrelse och berörda nämnder fastställt mål eller egna aktiviteter i enlighet med Handlingsplan för Uppsala kommuns näringslivsprogram?	Ja Utifrån granskningen gör vi bedömningen att nämnder och bolag uppfattat sin roll i näringslivsarbetet, och brutit ned handlingsplanens åtgärder till mål eller aktiviteter i enlighet till detta.	
Vidtar styrelse/nämnd planerade insatser?	Ja Det finns en hög grad av genomförande av de insatser och aktiviteter som nämnder och bolag hade planerat för 2021.	
Genomförs tillräckliga aktiviteter utifrån aktuella åtgärder?	Delvis De insatser och aktiviteter som genomförs bedöms vara relevanta men har inte givit tillräcklig effekt, varför det finns skäl för nämnder och bolag att fortsätta identifiera ytterligare insatser som kan stärka företagsklimatet i Uppsala kommun.	
Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig samordning inom kommunkoncernen av insatser?	Ja Vår bedömning är att kommunstyrelsen genom Näringslivsavdelningen i hög utsträckning tillhandahåller såväl samordning av som stöd till nämnder och bolag i det näringslivsfrämjande arbetet.	
Skер en tillräcklig uppföljning av handlingsplanen enligt direktiv i plan och program?	Ja Uppföljning sker i tillräcklig utsträckning på nämnds- och bolagsnivå inom ramen för det ordinarie uppföljningssystemet. Näringslivsavdelningen genomför bl a en näringslivsanalys där handlingsplanen följs upp.	

2022-02-18

Lena Salomon

Uppdragsledare

Henrik Fagerlind

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-05-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.