

UPPSALA KOMMUNSTYRELSE	
Ink. 2013 -04- 16	
Diariernr. KSN-2013-0630	
10	Aktbil. 1

Kommunfullmäktige

Revisionsberättelse för Uppsala kommun 2012

Redogörelse

Undertecknade, av kommunfullmäktige i Uppsala kommun valda revisorer, har granskat kommunstyrelsens och nämndernas verksamhet för år 2012 och genom de utsedda lekmannarevisorerna verksamheterna i de kommunala bolagen.

Granskningen har utförts enligt kommunallag och god revisionssed i kommunal verksamhet.

Granskningsverksamheten har haft den omfattning och inriktning samt givit det resultat, som redovisas i bilagan "Revisorernas redogörelse för 2012 års verksamhet", samt i granskningsrapporter avseende de kommunala bolagen från lekmannarevisorerna.

Revisorerna skall utifrån lagstiftningen om god ekonomisk hushållning bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat om avseende såväl verksamhet som ekonomi. Sammantaget ser vi brister i uppfyllelsen av både finansiella mål och verksamhetsmål. Kommunfullmäktiges finansiella mål har inte uppnåtts. Fortfarande är det svårt att bedöma uppfyllandegraden av verksamhetsmålen, även om förbättringar gjorts. Den aktuella situationen visar på nödvändigheten av en styrning där resurser och uppdrag bättre måste anpassas till varandra. Den resultatnivå Uppsala kommun har idag är inte långsiktigt hållbar.

Vi har tidigare år noterat allvarliga brister i den interna kontrollen i väsentliga processer såsom lönerutin, barnomsorgssystem, behörighetstilldelning och kontroll avseende viktiga IT-system samt rutin för utbetalningar. Vi har noterat att åtgärder har genomförts eller påbörjats för att förstärka den interna kontrollen. Vi vill ändå påtala att tidsutdräkten för att åtgärda identifierade svagheter i den interna kontrollen i vissa fall är allt för lång. Kommunstyrelsen bör omgående säkerställa att påtalade svagheter åtgärdats.

Revisionen har biträttats av PwC. Skrivelse med anledning av årets granskning samt en redogörelse över vår granskningsverksamhet för år 2012 lämnas som bilagor till revisionsberättelsen.

Vi tillstyrker att Kommunfullmäktige fastställer resultaträkningen och balansräkningen för kommunen och för kommunkoncernen.

Ansvarsfrihet

Mot bakgrund av vår samlade bedömning tillstyrker vi att kommunstyrelsen och övriga nämnder samt de enskilda förtroendevalda i dessa organ beviljas ansvarsfrihet för 2012 års verksamhet.

Uppsala den 15 april 2013



Lars-Olof Lindell
Ordförande



Jörgen Ullenhag
Vice ordförande



Hans Edlund



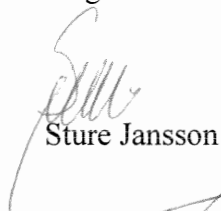
Birgitta Erixon



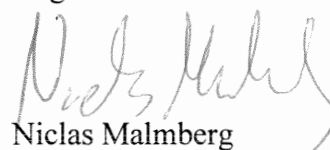
Roger Fransson



Ove Heimfors



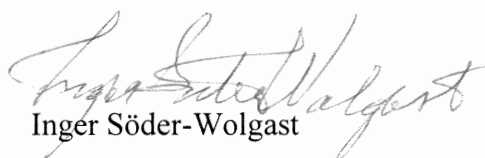
Sture Jansson



Niclas Malmberg



Sophia Resman



Inger Söder-Wolgast



Gunilla Zetterling

Kommunfullmäktige

Skrivelse med anledning av granskningsverksamheten 2012

Uppsala kommun valda revisorer, har granskat kommunstyrelsens och nämndernas verksamhet för år 2012 och genom de utsedda lekmannarevisorerna verksamheterna i de kommunala bolagen. En viktig utgångspunkt i vår revision är att vårt arbete skall vara stödjande och bidra till förstärkningar av kommunens verksamhet. Under 2012 har dialogen med styrelser, nämnder och förvaltningar fortsatt. Detta har bl a skett vid de hearings som anordnats kring väsentliga frågor som rör de kommunala nämnderna och bolagens verksamhet.

En stor del av kommunens verksamhet bedrivs genom de helägda kommunala bolagen. Vi har under året arbetat aktivt för att förstärka lekmannarevisorernas roll i de kommunala bolagen och utvecklat vår arbetsmodell för revision av den samlade verksamheten i kommunen inkl de kommunala bolagen.

Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer vill med anledning av granskningsverksamheten 2012 framhålla följande:

1. Årsredovisning och bokslut

Resultatet för 2012 uppgår till 20 mkr vilket är en försämring med 72 mkr jämfört med 2011. Resultatet för 2012 är 5 mkr lägre än budget och 119 mkr lägre än lämnad prognos i augusti. Resultatet för 2012 har påverkats positivt av jämförelsestörande poster av engångskaraktär på totalt 172 mkr varav reavinster 81 mkr och återbetalda arbetsmarknadspremier 135 mkr. Kommunkoncernens resultat för 2012 uppgår till 76 mkr. Verksamheternas nettokostnader har ökat i jämförelse med föregående år med 5,1 % efter justering för jämförelsestörande poster, vilket överstiger budget med 2,5 procentenheter. Vi bedömer att risk finns för en kostnadsutveckling på sikt som överstiger de nivåer som förutsatts i kommunens flerårsbudget och prognos för skatteunderlagsutveckling. Det är av vikt att kommunen har kontroll av verksamhetsutbyggnad och att anpassningar snabbt sker till förändrade volymer. Nämnders och styrelsernas sammanlagda resultat uppgår till -99 mkr vilket är 163 mkr lägre än föregående år. Större underskott redovisas av Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, Styrelsen för vård och bildning, Äldrenämnden, Nämnden för hälsa och omsorg samt Socialnämnden för barn och unga. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har under flera år redovisat underskott som är hänförligt till ekonomiskt bistånd.

Vi bedömer att förvaltningsberättelsens översikt och upplysningar i allt väsentligt överensstämmer med krav enligt den kommunala redovisningslagen.

Bilaga 1 till revisionsberättelsen

Vi instämmer i kommunens bedömning av att balanskravet har uppfyllts. Från det redovisade resultatet 20 mkr har avdragits vinster vid försäljning av anläggningstillgångar uppgående till 17 mkr. Resultatet enligt balanskravet uppgår därmed till 3 mkr.

Mål för god ekonomisk hushållning

Över tiden skall ett överskott med 2,0 % av skatter och kommunalekonomisk utjämning uppnås. Överskottsmålet har satts ned i två omgångar varav den senaste under hösten 2011 då det beslutades att målet skulle uppgå till 0,3 %. Utfallet för 2012 blev 0,2 %. I årsredovisningen bedöms målet i stort sett vara uppnått men det framhålls att utan intäkter av engångskaraktär så hade inte målet uppnåtts.

Målet beträffande en långsiktig självfinansieringsgrad om 75 % av skattefinansierade investeringar uppnås inte. Självfinansieringsgraden uppgår för 2012 till 71 %. Den främsta orsaken till att målet inte uppnås är det låga resultatet. Årets investeringar uppgår till 576 mkr att jämföra med budgeterade investeringar om 855 mkr.

Fullmäktige fastställda finansiella mål beträffande överskott och självfinansieringsgrad uppnås inte. Därtill skall det noteras att resultatet till väsentlig del påverkats av jämförelsestörande engångsintäkter. Vi kan vidare konstatera att styrelser och nämnders resultatutfall är betydligt sämre än den budget som beslutats.

Beträffande kommunens verksamhetsmål är vår bedömning att kommunfullmäktiges möjlighet att i samband med bokslut och årsredovisning bedöma i vilken grad inriktningsmålen uppfyllts har förbättrats. Vi anser dock att kopplingen av målbedömningarna till inriktningsmål flera år framåt i tiden, ger begränsade möjligheter att bedöma graden av måluppfyllelse för det år som redovisats. Vi efterlyser en tydlig koppling mellan underlag för måluppfyllelse och det aktuella årets verksamhet. Redovisningen av måluppfyllelsen för 2012 avseende inriktningsmålen har därmed enligt vår bedömning förbättrats men är ännu ej helt tillfredsställande. Se även punkt 2 nedan.

Sammantaget ser vi brister i uppfyllelsen av både finansiella mål och verksamhetsmål. Den aktuella situationen visar på nödvändigheten av en styrning där resurser och uppdrag bättre måste anpassas till varandra. Den resultatnivå Uppsala kommun har idag är inte långsiktigt hållbar.

2. Redovisning av måluppfyllelse

I förra årets revisionsberättelse noterade vi flera brister i underlagen för bedömning av måluppfyllelse. Det gällde bl a att utvärderingar av effektmål i stor utsträckning saknats vid nämndernas egen bedömning av måluppfyllelsen för inriktningsmålen. Vi kan konstatera att en förbättring skett och att de flesta nämnderna brutit ner merparten av inriktningsmålen i effektmål och identifierat till dessa relevanta indikatorer. Fortfarande är det dock inte alla nämnder som har gjort detta.

Vår uppfattning är att kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges möjlighet att i samband med bokslut och årsredovisning bedöma hur väl nämnderna uppfyllt inriktningsmålen har förbättrats. Vi anser dock att kopplingen av målbedömningarna till inriktningsmål som avser flera år framåt i tiden, oftast ger mycket begränsade möjligheter att bedöma graden av

Bilaga 1 till revisionsberättelsen

måluppfyllelse för det år som ska revideras. För att revisorerna och kommunfullmäktige ska kunna ta ställning i ansvarsfrågan för det enskilda verksamhetsåret krävs ett underlag där måluppfyllelsen går att koppla till det år som ska utvärderas. Den nuvarande målredovisningen försvårar i stor utsträckning bedömningen av graden av måluppfyllelse för det aktuella verksamhetsåret.

Vi ställer oss också tveksamma till vissa bedömningar som gjort av måluppfyllelsen för flera mål. Att t ex målet att bryta människors utanförskap bedöms ha uppnåtts under året ställer vi oss tveksamma till, utifrån den förklaring som anges, såvida inte fullmäktiges inriktningsmål ska tolkas som att nämnderna ska ha en aktiv samverkan i denna fråga och inte att människors utanförskap ska brytas.

3. Intern kontroll

Vi har genomfört en uppföljning av tidigare identifierade brister i den interna kontroll avseende redovisningsprocessen. I likhet med föregående år är vår sammanfattande bedömning att det alltså kvarstår allvarliga brister i den interna kontrollen som snarast måste åtgärdas. Vi har dock noterat att ett flertal åtgärder har initierats för att förstärka den interna kontrollen.

Vi har även genomfört en uppföljning av brister som identifierades i samband med 2011 års granskning av generella IT-kontroller för verksamhetskritiska applikationer inom Uppsala kommun. Av totalt 31 brister från föregående år bedöms 7 (23 %) vara åtgärdade medan 11 (35 %) stycken kvarstår som ej åtgärdade. För 13 (42 %) observerade brister har aktiviteter påbörjats i syfte att begränsa risken.

4. Fördjupade granskningsinsatser

Vi har genomfört ett flertal fördjupade granskningsinsatser. Flera granskningar indikerar att åtgärder behöver vidtas för att förbättra verksamheten. Det gäller bl a följande områden:

- Äldrenämndens uppföljningar
- Möjligheterna till en meningsfull tillvaro på vårdboenden
- Stödsystemen Heroma och Agresso
- Lönecenter

Granskningarnas resultat har i olika sammanhang kommunicerats med styrelser och nämnder. Det är väsentligt att åtgärder vidtas för att komma till rätta med problemen utifrån de iakttagelser som gjorts. Se bilaga 2.

5. Etik och korruption

Kommunfullmäktige har tilldelat kommunrevisionen extra medel 2012 för särskilda insatser gällande området Etik och Korruption i Uppsala kommun. Ett omfattande arbete har genomförts inom följande områden:

- Övergripande nulägesanalys – genomgång av styrdokument, workshop.
- Utbildning - Förebyggande arbete oegentligheter och korruption
- Granskning av riskområdet ramavtalsefterlevnad.
- Granskning av riskområdet bisysslor.

Bilaga 1 till revisionsberättelsen

- En webbaserad självutvärdering av förvaltningarnas och bolagens förebyggande arbete mot korruption och oegentligheter

Resultatet av våra insatser visar bl a på att arbetet med att begränsa risken för korruption och oegentligheter i kommunen kan stärkas genom att området införlivas i den kommunövergripande internkontrollprocessen.

Övergripande observationer som gjorts och som i olika grad avser de enskilda verksamheterna är följande:

1. *En klar majoritet av de svarande i självutvärderingen anser att verksamheternas ledning tydligt kommunicerat nolltolerans mot korruption och oegentligheter.*
2. *De faktiska riskerna för korruption och andra oegentligheter är dock inte kartlagda på ett strukturerat sätt.*
3. *Tillgång till adekvata, relevanta och praktiska riktlinjer är inte säkerställd (exempelvis gällande umgänge med leverantörer, jäv etc.).*
4. *Specifika, riskanpassade kontroller är inte utvecklade för att förebygga och upptäcka oegentligheter.*
5. *Det brister i tillämpningen av befintliga riktlinjer gällande bisysslor.*
6. *Svagheter har noterats i generella internkontrollprocesser t ex tillämpning av attestreglemente, krav på fakturainformation etc.*
7. *En strukturerad hantering av tips om oegentligheter och fastlagda och tydliga planer för utredning av misstänkta oegentligheter saknas.*

Sammantaget medför ovan en otydlighet kring hur den kommunicerade nolltoleransen omsätts i praktisk handling och att det finns förbättringar att göra i det förebyggande arbetet.

6. Dialoger och hearings

Vi har under året fortsatt arbetet med dialoger och hearings kring olika granskningar och aktuella frågor. Dialoger har bl a förts med fullmäktiges presidium, Kommunstyrelsen, Äldrenämnden, Barn- och ungdomsnämnden, Gatu- och samhällsmiljönämnden samt med de kommunala bolagen. Nämnddag och bolagsdag har genomförts under året.

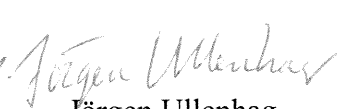
7. Lekmannarevision

Vi har under 2012 fortsatt arbeta för att stärka rollen som lekmannarevisor i de kommunala bolagen. Som en del i årets granskning genomfördes ytterligare en bolagsdag. Mer specifika noteringar från genomförd lekmannarevision redovisas i revisionens redogörelse samt avlämnade granskningsrapporter.

Bilaga 1 till revisionsberättelsen

En sammanfattning av våra granskningsresultat under året redovisas i bilaga 2 "Redogörelse för genomförda revisionsinsatser 2012". Våra rapporter finns tillgängliga på kommunens hemsida. Rapporterna nås genom sökvägen, [www.upsala.se / revision](http://www.upsala.se/revision).

Uppsala den 15 april 2013

Lars-Olof Lindell
Ordförande

Jörgen Ullenhag
Vice ordförande


Hans Edlund


Birgitta Erixon

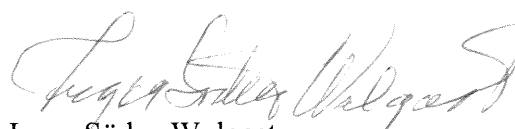

Roger Fransson


Ove Heimfors


Sture Jansson


Niclas Malmberg


Sophia Resman


Inger Söder-Wolgast


Gunilla Zetterling

Kommunfullmäktige

Redogörelse för revisionsverksamheten år 2012

Vi har granskat verksamheten i enlighet med verksamhetsplan för år 2012.
PwC har biträtt vid revisionen.

Dialoger och hearings

Vi har under året fortsatt arbetet med dialoger och hearings kring olika granskningar och aktuella frågor. Dialoger har bl a förts med fullmäktiges presidium, kommunstyrelsen, äldre- och barn- och ungdomsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden samt med de kommunala bolagen. Nämnddag och bolagsdag har genomförts under året.

Samverkan kring gemensamma nämnder

Möte har genomförts med berörda kommuners revisorer kring revisionen av gemensam Överförmyndarnämnd och Räddningsnämnd.

Fördjupade granskningsinsatser under året

Rapporterna med revisionsskrivelser har under året successivt skickats till berörda styrelser och nämnder. Samtliga rapporter finns tillgängliga hos kommunfullmäktiges presidium samt hos kommunrevisionen. Våra rapporter finns tillgängliga på kommunens hemsida. Rapporterna nås genom sökvägen, <http://www.uppsala.se/revision>.

Nämndens eget arbete

Vi har granskat om förtroendevalda i nämnder och styrelser har de förutsättningar som krävs för att fullgöra det ansvar och den roll de har i dels ett KF-perspektiv, dels ett kommunallags- och demokratiperspektiv. Granskningen indikerar att det inom vissa nämnder finns områden som flera ledamöter inte anser fungerar tillfredsställande.

Angående intern kontroll i redovisningsprocessen

Vi har genomfört en uppföljning av tidigare identifierade brister i den interna kontroll avseende redovisningsprocessen. I likhet med föregående år är vår sammanfattande bedömning att det alltså kvarstår allvarliga brister i den interna kontrollen som snarast måste åtgärdas. Vi har dock noterat att ett flertal åtgärder har initierats för att förstärka den interna kontrollen.

Angående generella IT -kontroller

Vi har genomfört en uppföljning av brister som identifierades i samband med 2011 års granskning av generella IT-kontroller för verksamhetskritiska applikationer inom Uppsala kommun. Av totalt 31 brister från föregående år bedöms 7 (23%) vara åtgärdade medan 11 (35%) stycken kvarstår som ej åtgärdade. För 13 (42%) observerade brister har aktiviteter påbörjats i syfte att begränsa risken.

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

Granskning av stödsystem Heroma och Agresso

Vi har under året följt upp tidigare granskningar av Heroma och Agresso genom dialoger med ansvariga för systemen.

Granskning av lönecenter

Undersökningen visar att det finns ett mycket omfattande missnöje hos chefer med personalansvar till den förändring som gjorts i lönehanteringen. Flertalet chefer vill återgå till det stöd som tidigare löneservice gav där cheferna hade en "egen" löneassistent som kunde deras verksamhet. Utifrån de kommentarer som lämnats av chefer och den frustration som många ger uttryck för kan man starkt ifrågasätta om de förändringar som gjorts har varit effektiva för kommunen som helhet.

Granskning av individanpassade aktiviteter för att skapa en meningsfull tillvaro på vårdboenden för äldre

PwC har på vårt uppdrag granskat hur man inom det särskilda boendet (vårdboende) arbetar med att skapa en meningsfull tillvaro för de boende. I samband med granskningen har ett flertal iakttagelser gjorts. Några exempel anges nedan:

- "Ska-krav" vid upphandlingar inom detta område är både svåra att formulera och följa upp
- Det finns påtagliga skillnader i inställning, utbud och omfattning mellan de vårdboenden som ingått i denna granskning, trots att fem av de sex boendena upphandlats med i princip samma förfrågningsunderlag och har likartade anbudspriser.
- Den låga bemanningen som finns i flera boenden vissa tider, påverkar starkt möjligheten att arbeta med individuellt anpassade insatser för att skapa en meningsfull tillvaro.
- Det finns en risk för att alltför stort fokus sätts på aktiviteter som är "synliga" och mätbara för att bli kunna påvisa att man lever upp till "ska-kraven" i avtalen med Äldrenämnden.
- Den stora andelen demenssjuka personer som finns i kommunens vårdboenden ställer stora krav på personalens kunskaper, insikter och förståelse för hur dessa personer ska bemötas och hur deras behov ska tolkas dag för dag.
- "Goda exempel" från bl a Hattstugan på Gotland visar på vikten av att i så stor utsträckning som möjligt göra de boende delaktiga i vardagsarbetet kopplat till långtidsminnet.
- Det inte uteslutande bemanningens storlek som avgör hur väl ett boende arbetar med att skapa en meningsfull tillvaro.
- Vårdboenden med högre personaltäthet hade generellt mer nöjd personal och verkade även ha mer aktiviteter.
- På några av de boenden vi besökt bedömer vi att bemanningen tidvis inte är tillräcklig för att kunna arbeta individanpassat med aktiviteter.
- Flera boenden har anställt aktivitetssamordnare/äldrepedagoger med bl a ansvar för planering av aktiviteter
- Vår bedömning är att en styrning, medveten eller inte, har skett av utförarna i en riktning mot schemalagda och gruppfokuserade aktiviteter. Det är också något som är konkret och går att följa upp och mäta.

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

- Vår uppfattning är att utvecklingsarbetet för de mer personcentrerade insatserna inte har samma fokus bl a beroende på en anpassning efter hur man mäts vid avtalsuppföljningar.

Granskningens sammanfattande slutsatser är följande:

”Vår uppfattning är att det metodmässigt är mycket svårt att följa upp om individbaserade insatser, som syftar till att skapa en så meningsfull tillvaro som möjligt för de boende, utförs i tillräcklig utsträckning. Det finns enligt vår uppfattning inga tydliga standarder eller mått att stämma av mot. Professor Lars Tornstams forskning (Tornstam 2005:281-82) ifrågasätter det dolda antagandet att ”det goda åldrandet” handlar om att fortsätta med aktiviteter enligt samma mönster som under medelåldern.

Givetvis är det positivt med den aktivitetsverksamhet som redan bedrivs för de som har behov av detta. Vi ser dock en risk med att de som styr och planerar äldreomsorgen i för stor utsträckning utgår från sitt ”medelåldersperspektiv” och applicerar det på de äldre.

För demenssjuka är det sannolikt inte de gemensamt anordnade aktiviteterna som är de viktigaste utan det vardagsnära deltagandet och det som sitter i långtidsminnet. Exempel från Hattstugan kan till exempel vara att man är med och dukar inför måltider, själv lägger upp maten (där så är möjligt), lägger in sin egen tvätt i tvättmaskinen, hänga den på tork och sedan vika den och lägga i den i garderoben, delta i blomvattning, viss städning etc. Det finns skäl att tro att det ger en verklig känsla av sammanhang och meningsfullhet i tillvaron. Detta utesluter inte att även gemensamma aktiviteter är viktiga och behövs.

Vi kan konstatera att enstaka besök tillsammans med intervjuer och dokumentstudier endast ger indikationer på förhållandena. Vi kan därför konstatera att de iakttagelser vi gjort inte har den underbyggnad som krävs för att kunna uttala sig med säkerhet. Våra iakttagelser grundas mer på den känsla och ögonblicksbild man får från sitt eget perspektiv vid besök och på de subjektiva svar som främst ledning och personal förmedlar. Av de boende, som är de som berörs, har endast en mycket liten andel kunnat förmedla sina behov och synpunkter. Anhöriga saknar ofta en helhetsbild av verksamheten.

Utifrån den debatt som funnits och finns i media om missförhållanden och vårdskandaler är det lätt att skapa sig en förutfattad bild om situationen på vårdboenden. Med några undantag har vi upplevt besöken på vårdboende som mer positiva än vad vi förväntat oss.

Vi ser insatser för att skapa en meningsfull tillvaro på våra vårdboenden som ett stort utvecklingsområde som kräver en djup evidensbaserad analys hur den ska utformas och hur det ska utvärderas för att på bästa sätt komma brukarna till del. Det är också viktigt att det skapas ett gott utvecklingsklimat och att rimliga resurser ställs till förfogande. Det finns skäl att tro att lägstaprisupphandlingar inte leder till högre kvalitet”.

Äldrenämndens uppföljningar

PwC har på vårt uppdrag granskat om Äldrenämndens uppföljningar är ändamålsenliga. I Uppsala finns ett utvecklat och i flera delar integrerat uppföljningssystem som syftar till att från olika perspektiv följa upp om individerna får de insatser de beviljats och om utförarna gör det som är avtalat. Granskningen visar dock att systemet har svårigheter att fånga in

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

verkliga kvalitetsbrister i ett individperspektiv. Detta hänger samman med i huvudsak följande faktorer:

- Svårigheten att formulera kvalitetskrav som sedan går att mäta och följa upp.
- Svårigheten att hitta metoder som fångar in den verkliga kvalitén i ett individperspektiv.

Därutöver har konstaterats att uppföljningarna i sig inte upplevs bidra till kontinuerlig förbättring av verksamheterna i enlighet med Äldrenämndens uppföljningsplan.

Rekommendationer:

Vi vill med anledning av iakttagelser och bedömningar i föreliggande rapport (och tidigare rapport¹) lyfta fram följande områden som rekommendationer till Äldrenämnden:

- En översyn bör göras av kvalitetskraven inom äldreomsorgen för att flytta fokus från processer till effekter/kvalitet i ett individperspektiv. Detta bör göras i samråd med bl a brukare, forskning, specialister (bl a inom demensområdet) och utförarna.
- En översyn bör göras av vilka uppföljningsmetoder som är framgångsrika för att fånga in verklig kvalitet på individnivå. Även detta bör göras i samråd med bl a forskning, specialister (bl a inom demensområdet) och utförarna.
- En översyn bör göras av hur uppföljningsverksamheten ska utformas för att den ska upplevas bidra till en positiv utveckling av äldreomsorgen.

Granskning av styrning och ledning av grundskolan

PwC har på vårt uppdrag granskat styrning och ledning av grundskolan. Granskningen fokuserar på om den samlade styrningen av grundskolan är ändamålsenlig. Vår samlade bedömning är att stora delar av styrningen och ledningen av grundskolan är ändamålsenlig och att det finns system och rutiner för hur styrningen av grundskolan ska fungera.

Granskningen visar dock att det finns delar av systemet som i praktiken inte fungerar såsom det är tänkt. Dessa är bl a att:

- alla lärare inte har upprättade målkort
- styrelsen för Vård och Bildning inte genomför uppföljning och återsrapportering av kvalitet och kvantitet till barn- och ungdomsnämnden
- det saknas riktlinjer för hur dokumentation, analys och återsrapportering av det kvalitetsarbete som bedrivs internt inom vård och bildning ska ske och hur detta ska återsrapporteras till Styrelsen för Vård och Bildning.

Granskningen visar att rollfördelningen mellan Barn- och Ungdomsnämnden och Styrelsen för Vård och Bildning samt mellan uppdragskontoret (UAK) och Vård & Bildning i praktiken inte är tydlig. Granskningen visar också att ett missnöje gentemot rådande organisation främst från Vård & Bildnings sida.

¹ Individanpassade aktiviteter inom äldreomsorgen

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

Granskning av åtgärder för att kunskapsresultaten ska vara bland landets bästa

PwC har på vårt uppdrag genomfört en granskning avseende åtgärder för att kunskapsresultaten ska vara bland landets bästa. Granskningen fokuserar på om Barn- och Ungdomsnämnden och Styrelsen för Vård och Bildning vidtar ändamålsenliga och tillräckliga åtgärder för att kommunfullmäktiges mål om att kunskapsresultaten ska vara bland de bästa i landet ska kunna uppnås.

Granskningen visar att det både hos Barn- och Ungdomsnämnden och Styrelsen för Vård och Bildning i allt väsentligt finns en tydlig strategi över vilka åtgärder som behöver vidtas. Det är positivt att det finns en tydlig styrkedja från kommunfullmäktiges mål till enheternas verksamhetsplaner. Granskningen visar dock att implementeringen av det nya kvalitetssystemet hos Vård & Bildning ännu inte är helt genomförd då målkort saknas för samtliga lärare och systematisk uppföljning och analys av resultatet inte sker till Styrelsen för Vård och Bildning. Granskningen visar att samtliga lärare på en av de besökta skolorna har upprättade målkort medan det på andra skolor bara är ett fåtal lärare som har det.

De åtgärder som vidtas är tidsatta. Utifrån granskningen kan vi dock inte bedöma om det tillsätts de resurser som behövs för de olika åtgärderna. Då kvalitetssystemet inte är implementerat avseende uppföljning av enheternas verksamhetsplaner och det samlade resultatet är det inte möjligt att följa vilka åtgärder som vidtas om de mål som satts inte uppnåtts. Detta blir möjligt först när kvalitetssystemet är fullt genomfört.

Vi kommer att följa hur arbetet utvecklas och avser att under hösten 2013 bjudas in Barn- och Ungdomsnämnden samt Styrelsens för Vård och Bildning att till en dialogträff kring utvecklingsarbetet.

Nämndernas eget arbete

PwC har på vårt uppdrag genomfört en undersökning som syftar till att belysa om förtroendevalda i nämnder och styrelser har de förutsättningar som krävs för att fullgöra det ansvar och den roll de har i dels ett KF-perspektiv, dels ett kommunallags- och demokratiperspektiv.

Undersökningen pekar på behov av förbättringar inom flera områden. Viktiga områden att uppmärksamma är "Styrning" samt "Analys och uppföljning". Det är inte tillfredsställande att endast hälften av ledamöterna som besvarat frågorna bedömer att den egna nämnden har en bra eller tillräcklig styrning av verksamheten samt i tillräcklig utsträckning följer upp, diskuterar och analyserar verksamheten mot satta mål. Även om oppositionens svar är något mer negativa på dessa frågor är det även många inom majoriteten som har samma uppfattning.

Undersökningen indikerar också att det inom vissa nämnder finns områden som flera ledamöter inte anser fungerar tillfredsställande. Det avser bland annat diskussionsklimatet och ordförandens ledning.

Rekommendation

För att få ett så effektivt nämndarbete som möjligt föreslår vi att en rutin införs som innebär att respektive nämnd/styrelse årligen har en egen genomgång och utvärdering av sitt interna arbete utifrån t ex följande områden:

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

- Handlingarnas tillgänglighet
- Beslutsunderlagens kvalitet
- Hur insatta ledamöterna är i ärenden
- Diskussionsklimatet i nämnden
- Ledamöters utbildning och kunskaper
- Om styrningen av verksamheten är tillräcklig
- Analys och uppföljning

Uppföljning av kommunens chefsförsörjning

PwC har på vårt uppdrag gjort en uppföljning av tidigare granskningar av kommunens chefsförsörjning. Granskningen visar bland annat att kommunens interna konsultstöd, HR Center, får bättre vitsord för insatser inom chefsrekrytering än i föregående granskning år 2008. För de högsta chefsnivåerna används dock ofta externt stöd i rekryteringsprocessen. Vidare uttrycks stor uppskattning av det personliga stöd i chefsutveckling som ges från Kommunledningskontoret. De stora förvaltningarna har dessutom egna HR-strategiska resurser att tillgå.

Den samlade bedömningen med ledning av denna granskning är att kommunens arbete med chefsförsörjning är ändamålsenligt. När det gäller tillämpningen av tidsbegränsade chefsförordnanden och hanteringen av chefsavveckling finns fortfarande behov av förbättringar. Vidare saknas på de flesta verksamhetsområden insatser för att ”vårda talanger” och därigenom främja internrekrytering. För att behålla den relativt starka konkurrensförmågan i rekrytering av toppchefer krävs en fortsatt vård och marknadsföring av ”Arbetsgivarmärket” och en succesiv avvägning av lönebilden.

Uppföljning av kompetensförsörjning inom vård och omsorg

PwC har på vårt uppdrag gjort en uppföljning av kompetensförsörjning inom vård och omsorg. Uppföljningen av granskningen från år 2009 ska besvara frågan om det inom äldreområdet finns en tillfredsställande planering som säkerställer rätt kompetens inom vården och omsorgen av de äldre.

Kommunen står inför stora framtida utmaningar när det gäller vården och omsorgen om de äldre. Antalet och andelen äldre som kommer att ha behov av vård och omsorg kommer med säkerhet att öka samtidigt som det inom verksamheten kommer att ske relativt omfattande pensionsavgångar. Detta ställer krav på strategier och aktiviteter för att säkra en god kompetens både på kort och längre sikt.

Uppföljningen visar att:

- Antalet 80-åringar och äldre beräknas vara relativt konstant fram till ca år 2020 när en ökning börjar ske. Under de tio kommande åren efter 2020 beräknas antalet 80-åringar och äldre öka från ca 9 500 år 2020 till ca 16 000 år 2030, en ökning med ca 68 procent.

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

- Andelen tillsvidareanställd personal hos samtliga utförare, som inte har utbildning inom vård- och omsorgsområdet, har enligt äldrenämndens uppföljning minskat från 29 procent i slutet på 2010 till 21 procent 2012.
- Såväl uppdragssidan som utförarsidan gör analyser av vilka utmaningar man ställs inför beträffande kompetensförsörjning.
- Vår bedömning är att kopplingen mellan omvärldsanalysen i äldrenämndens gällande uppdragsplan och behovet att kompetensförsörjning är tydligare än vid föregående granskningstillfälle. Av uppdragsplanen framgår också att nämnden avser att arbeta fram en plan för strategisk kompetensförsörjning. Arbetet med planen har dock blivit fördröjt och planen beräknas vara färdig under våren 2013.
- Av styrdokumentet framgår att utmaningarna när det gäller kompetensförsörjning inom vård och omsorgsområdet är identifierade på såväl kommunövergripande nivå som verksamhetsnivå. I äldrenämndens uppdragsplan anges en rad aktiviteter som genomförs eller ska genomföras, på utförarsidan har Vård & bildning ett sammanhållet styrsystem för att säkerställa en god kompetensförsörjning.
- En rad aktiviteter pågår inom kommunen, såväl på beställarsidan som på utförarsidan i syfte att säkerställa en god kompetens inom vård- och omsorgsområdet. På beställarsidan hålls aktiviteterna ihop av avdelningen för interna processer inom kontoret för hälsa, vård och omsorg (HVK). På utförarsidan finns när det gäller kommunens egen-regi en HR-funktion som ansvarar för och samordnar de aktiviteter som pågår. Vår bedömning är att aktiviteterna synes vara relevanta och att det finns planer och aktiviteter som syftar till att tillgodose behoven av kompetens personal både på kort och lite längre sikt.

Sammantaget visar uppföljningen att kommunen har en tillfredsställande planering för att säkerställa personal- och kompetensbehovet inom vården och omsorgen av de äldre för de närmaste åren. För att stärka styrningen rekommenderar vi dock att äldrenämnden formulerar effektmål med tillhörande indikatorer och målvärden för kompetensförsörjning som tydligare kopplar till fullmäktiges inriktningsmål inom områdena "Vård och omsorg" och "Medarbetare ledare".

Vi vill också betona vikten av förberedande planering för det något längre perspektivet som kommer att innebära en dramatisk ökning av personalbehovet.

Återrapportering av kommunrevisionens insatser under 2012 för att i förebyggande syfte begränsa risken för korruption och oegentligheter i kommunen

Kommunfullmäktige har tilldelat kommunrevisionen extra medel 2012 för särskilda insatser gällande området Etik och Korruption i Uppsala kommun. Följande fyra delprojekt har genomförts under hösten 2012.

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

- Utbildning - Förebyggande arbete oegentligheter och korruption
- Granskning - uppföljning av bisysslor
- Granskning - Uppföljning av inköp mot ramavtal
- Självutvärdering av förvaltningarnas och bolagens förebyggande arbete mot korruption och oegentligheter

Resultatet av våra insatser visar på behovet av förbättringar inom flera områden för att begränsa risken för korruption och oegentligheter i kommunen.

Sammantaget ger de observerade bristerna en bild av tydlig förbättringspotential i hela beställnings- och fakturagranskningsprocessen, inte minst vad gäller efterlevnad av gällande attestreglemente och krav på förbättringar hos leverantören vad gäller utformning av fakturainformation. Förbättringar som också skulle minska risken för att oegentligheter.

Med anledning av brister i tillämpningen av riktlinjer kring bisysslor och jäv, samt det stora antalet identifierade bisysslor och transaktioner med sådana bolag, finns det anledning att tro att det finns situationer som inte hanterats på ett adekvat sätt vilket i sig medför en ökad risk för oegentligheter.

Sex grundläggande åtgärdsområdena har identifierats för att minska risker för korruption och andra oegentligheter och kan sammanfattas i följande punkter:

1. Tönen på toppen

Att ha rätt ton på toppen innebär att en verksamhetsledning måste engageras för att tydligt adressera vikten av att ha eller införa lämpliga förebyggande processer, att garantera att erforderliga resurser och tid avsätts för arbetet samt att övervaka att arbetet fullföljs.

2. Verksamhetsbaserade riskanalyser

Verksamhetsbaserade risk- och sårbarhetsbedömningar är fundamentala för att arbetet med att förbättra skyddet mot korruption och oegentligheter ska få en bra kvalitet, att de största riskerna och de anpassade åtgärderna prioriteras, och väl så viktigt, att kostnadseffektivitet och funktionalitet erhålls under förbättrings- och implementeringsarbetet.

3. Policies, riktlinjer och utbildning

Policies och riktlinjer måste följa resultatet av de verksamhetsbaserade riskanalyserna, vara tydliga och praktiska, så att medarbetare inte behöver tveka över vad som gäller i deras vardag. Att genom utbildning öka medvetenheten kring identifierade risker och hur verksamheten minskar dessa risker är grundläggande komponenter i det förebyggande arbetet.

4. Övervakning, kontroll och uppföljning

Anpassade kontroller, baserade på de verksamhetsbaserade riskanalyserna, behöver utarbetas och sätts ut. Under implementerings- eller förbättringsarbetet är det viktigt att dokumentera hur detta uppfattas hos de anställda, de utmaningar som uppstår och vilka operativa lösningar man valt att tillämpa.

5. Kännedom om samarbetspartners och anställda

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

Det bör finnas processer på plats för att kontrollera och hantera eventuella intressekonflikter hos anställda samt analysera nya leverantörers eller samarbetspartners lämplighet.

6. Effektiv implementering

Implementering bör ske så att de största riskerna och åtgärderna enligt de riskanalyser som genomförts prioriteras och åtgärder implementeras på ett kostnadseffektivt sätt. Det bör även finnas ett utarbetat system för att effektivt hantera tips om oegentligheter och en beredskap för incidenthantering så att situationer inte eskalerar till publika förtroendekriser.

Delårsbokslut

I granskningen av delårsbokslutet per augusti gjordes följande bedömningar

- delårsrapporten uppfyller i allt väsentligt kraven enligt den kommunala redovisningslagen,
- det finansiella resultatet i delårsrapporten är förenligt med de av fullmäktige fastställda målen. Båda de finansiella målen bedöms komma att uppnås i lämnad prognos för 2012.

Övriga iakttagelser som gjorts och som bör beaktas är:

- Vi har under flera år pekat på svårigheterna att kunna bedöma måluppfyllelsen i kommunens verksamhet. I delårsrapporten anges att av de 64 inriktningsmål som kommunfullmäktige beslutat kommer 32 att uppnås eller är på väg att uppnås och ett mål kommer inte att uppnås. För återstående inriktningsmål kommer det att behövas flera åtgärder för de skall uppnås eller så är måluppfyllelsen svårbedömd. Efter en översiktlig genomgång av nämndernas uppföljning av inriktningsmålen kan vi konstatera att ca hälften av nämnderna inte redovisar uppföljning av effektmål som grund för sin bedömning. Många mål har ej heller kunnat bedömas eftersom mätningar ej har gjorts. Vi kan också konstatera att många mål bedöms ej kunna uppfyllas.
- I jämförelse med utfallet för 2011 uppskattas nettokostnaderna i prognosen för 2012, exkl. jämförelsestörande poster, öka med 360 mnkr eller 4,2 % och överstiger budgeten med 13 7 mnkr eller 1,6 %. Enligt vår uppfattning är det därför av stor vikt att kommunledningen noggrant följer nettokostnadsutvecklingen och snabbt vidtar åtgärder för att komma till rätta med obalansen. Med en fortsatt kostnadsutveckling som överstiger ökningstakten för skatteintäkter och kommunalekonomiskutjämnning kan det innebära att betydande förluster uppstår för de närmaste åren.
- Flera uppdragsnämnder redovisar prognoser med negativa resultat och bedömer att anvisade ramar kommer att överskridas. Negativt resultat lämnas även i prognoserna för Styrelsen för Vård och bildning. Det är väsentligt att åtgärdsplaner utarbetas och genomförs samt kompletteras med ytterligare åtgärder om så krävs.

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

Granskning av årsredovisning

Se bifogad granskningsrapport

Lekmannarevision

Lekmannarevisorer utses för varje bolag och hämtas från kretsen Kommunens revisorer. Granskningen av Uppsala Stadshuskoncernens bolag har genomförts enligt fastställd verksamhetsplan.

Granskningen har omfattat följande områden:

- Verksamheten har löpande följts genom läsning av styrelsens protokoll. I granskningen har eftersträövats en löpande dialog.
- Bedömning har skett om bolagsstyrelsen byggt upp och skapat förutsättningar för tillräcklig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten och om det finns inbyggda kontroller i arbetet.
- Granskning och verifiering om fullmäktiges ägardirektiv i IVE och andra beslut verkställs/genomförs genom att mål och syften uppnås, att föreskrifter efterlevs, att system och rutiner tillämpas och används på avsett sätt.
- Avstämning av principiella ärenden som förelagts fullmäktige för godkännande.
- Genomförande av bolagsdag med ett program som omfattade ägar- och bolagsstyrningsfrågor.

Under 2012 har granskningen särskilt fokuserat på:

- att interna kontrollen inom bolaget har en hög standard och att moderbolaget följer upp dotterbolagens internkontrollplaner. Vi har speciellt bedömt att etikfrågor och att risker för korruption beaktas.
- att beslutade ägardirektiv och mål genomförs och avrapporteras.
- att styrelserna har ett fungerande arbetssätt och "kunskap" om styrelseuppdraget.
- att moderbolaget hanterar frågor kring förändrad lagstiftning på ett för kommunen tillfredsställande sätt. Detta gäller bl a förändringar i skattelagstiftning och skärpningar i synen på konkurrensfrågor. Tidigare förändringar i lagstiftning kring bostadsföretag bevakas.

Under 2012 genomfördes en bolagsdag med följande inriktning:

- Lägesrapport beträffande särskilda granskningsinsatser inom intern kontroll, etik och korruption.
- Ägarstyrning inom Uppsala kommun, roller, dialog och rapportering.
- Bolagsstyrelsernas arbetsformer, jämförelse med erfarenheter från styrelseundersökning i börsnoterade företag.
- Utvärdering av styrelsearbetet.
- Samordning inom koncernen, hur jobbar vi för att lära av varandra.

Inbjudna var kommunledning, bolagsledningar och styrelser. Antalet deltagare uppgick till ca 50. Vår bedömning är att det finns ett fortsatt behov av löpande utbildning och erfarenhetsutbyte kring bolagsfrågorna.

Ägardirektiv finns fastställda i IVE-dokumentet. Vi bedömer att fungerande rutiner finns för avstämning och rapportering. Moderbolaget Uppsala Stadshus AB redovisar en uppföljning av ägardirektiven i sin årsredovisning. Ett område som enligt vår bedömning ytterligare skulle stärka ägarstyrningen är att tydligare koppla ägardirektiven till

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

uppföljningsbara mål för respektive bolag. Uppsala Konsert och Kongress AB och Uppsala Parkerings AB uppnådde inte sina avkastningskrav.

Bolagen i Uppsala Stadshuskoncernen har utarbetade internkontrollplaner förutom Destination Uppsala AB. Planerna följs upp och rapporteras till respektive styrelse. Arbetet med riskanalyser har förbättrats under året. En utveckling har även skett hos flera bolag när det gäller en mer bred syn på den interna kontrollen där verksamhetsmässiga målsättningar blir en viktig del. Ett fortsatt utvecklingsområde är i likhet med föregående år rapportering och slutsatser kring genomförda kontroller. I detta arbete har bolagsstyrelserna en viktig roll där de kan vara kravställare kring rapportering men även följa upp att slutsatser blir fokuserade på förbättringsförslag. Uppsalahem har arbetat in sin internkontrollplan i bolagets affärsplan, interna kontrollen blir då en naturlig del i verksamhetsstyrningen vilket vi anser vara positivt. Moderbolaget har genomfört en dokumenterad uppföljning av dotterbolagens internkontrollplaner. Bedömningen som gjorts är att internkontrollplanerna utvecklats på ett positivt sätt. Ett identifierat framtida utvecklingsområde är att bolagsstyrelserna förstår behovet av internkontrollplaner och den möjlighet som dessa ger i styrelsearbetet. Vidare behöver frågor beträffande etik och korruption fångas upp på ett tydligare sätt i internkontrollplanerna.

Dotterbolagens affärsplaner är behandlade av moderbolagets styrelse och anmälda till kommunstyrelsen. Arbetsordning, vd-instruktion och rapportinstruktion finns fastställda för bolagen. Systematisk och dokumenterad styrelseutvärdering har påbörjats hos vissa bolag. Behovet att styrelseutvärdering tas upp i SKLs (Sveriges Kommuner och Landsting) principer för bolagsstyrning. Områden att utvärdera kan vara närvaro, arbetsformer, rapportering och kompetensbehov. Detta är ett område som kan arbetas in i kommunens ägarpolicy och som enligt vår bedömning bidrar till en förstärkt bolagsstyrning i Uppsala Stadshuskoncernen.

Bolagens årsredovisningar har granskats mot bakgrund av vårt granskningsuppdrag. Moderbolagets årsredovisning ger en informativ och strukturerad bild av bolagskoncernens verksamhet, ekonomi och bolagens måluppfyllelse vad gäller ägardirektiven. Vidare beskrivs väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer för respektive bolag. Koncernens arbete med bolagsstyrning och intern kontroll beskrivs men kan lyftas fram ytterligare i ett separat avsnitt. En vägledning i detta kan vara de noterade bolagens bolagsstyrningsrapportering och SKLs principer för bolagsstyrning.

Innehållet i en rapportering om bolagsstyrning bör innehålla:

- Om utvärdering av styrelsen och vd genomförts.
- Hur styrelsearbete bedrivits.
- Hur den interna kontrollen, både vad gäller uppfyllande av bolagets syfte, av ägaren beslutade verksamhetsmål och finansiell rapportering är organiserad och hur väl den fungerat.
- Hur bolagets risker bedömts och följts upp.
- Hur bolaget kommunicerat med revisorerna och lekmannarevisorerna.
- Vilka ärenden som överlämnats till kommunen för ställningstagande.

Från 2013 har vissa förändringar införts i kommunallagen avseende hel- och delägda kommunala bolag. Förändringarna avser krav om innehåll i bolagsordningar samt krav på

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

dokumentation av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Översyn har skett av bolagsordningarna och nya bolagsordningar och kommer att fastställas på kommande bolagsstämmor.

Uppsala Konsert och Kongress AB redovisar i likhet med föregående år ett större underskott än budgeterat. Behov finns av en långsiktig finansieringslösning alternativt förändring av verksamheten.

I Fyrishov AB:s affärsplan för 2013 framhålls en osäkerhet beträffande ersättningsnivåer i uppdragsavtalen med Uppsala kommun.

Vid slutrevisionsmötet med Uppsalahem AB har diskussion förts kring samordningsfrågor inom kommunkoncernen. Detta gäller främst tilldelning av mark för nybyggnation som utgör en kritisk faktor för att bolaget skall nå sina målsättningar.

I Uppsala Vatten och Avfall AB har en översyn skett av styrelsens arbetsordning och firmateckningsrätten.

Rutinen för beslut beträffande investeringar i Uppsala Kommuns Fastighets AB bör förtydligas.

Separata granskningsrapporter har upprättats per bolag.

Bilaga 2 till revisionsberättelsen

REVISORERNAS REDOVISNING AV BUDGETANSLAGETS ANVÄNDNING

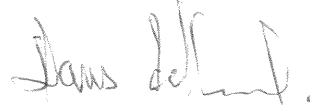
Vi har till vårt förfogande haft ett anslag på 6 968 tkr. Anslaget har använts enligt följande:

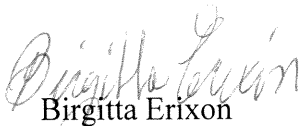
Resursslag (tkr)	Utfall 2011 (tkr)	Budget 2012 (tkr)	Utfall 2012 (tkr)
Arvoden, sammanträdes- och förrättningsers. övriga ers och PO	779	900	743
Köp av verksamhet	4809	4888	4953
Övriga personalkostnader	116	130	125
Övrigt	14	50	141
Extra satsning avseende förebyggande arbete mot korruption		1000	1000
Summa	5718	6968	6962

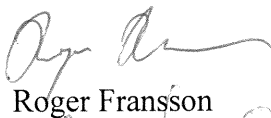
Uppsala den 15 april 2013


Lars-Olof Lindell
Ordförande

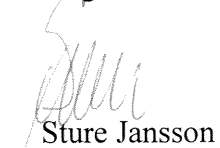

Jörgen Ullenhag
Vice ordförande

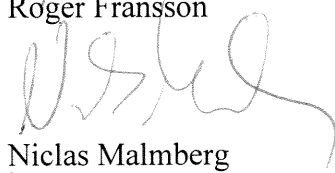

Hans Edlund


Birgitta Erixon

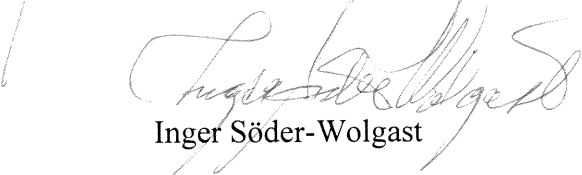

Roger Fransson


Ove Heimfors


Sture Jansson


Niclas Malmberg


Sophia Resman


Inger Söder-Wolgast


Gunilla Zetterling